Л.Г. ОРЛОВ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В ИСТОРИИ РОССИИ (X-XX ВВ.)

Улан-Удэ
2002

КПК. Зак. 2248. Тир. 80 млн.

МИНИСТЕРСТВО КУЛЬТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСТОЧНО-СИБИРСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ
КУЛЬТУРЫ И ИСКУССТВ
КАФЕДРА ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ

Л.Г. ОРЛОВ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В ИСТОРИИ РОССИИ (X-XX ВВ.)

Для студентов историко-гуманитарных специальностей

Улан-Удэ
Издательско-полиграфический комплекс
ВСГАКИ
2002

ББК Т3(2)
УДК 947
О 664

Утверждено
редакционно-издательским Советом
Восточно-Сибирской государственной академии
культуры и искусств

Научный редактор
доктор исторических наук, профессор
Л.В. Курас

Рецензент
доктор исторических наук, профессор
И.Б. Батуева;
доцент Восточно-Сибирского технологического университета
Б.С. Старин

Орлов Л.Г.
О664 Государственные учреждения в истории России (X-XX вв.). – Улан-Удэ: Издательско-полиграфический комплекс ВСГАКИ, 2002. – 95 с.

В пособии дана история развития государственных учреждений России от древних форм их организации до современности. Материал систематизирован в текстовых программных темах, хронологической таблице, графических рисунках приводятся методические рекомендации. Рассматриваются высшие, центральные и местные учреждения, ветви власти. Всё это делает пособие полным по содержанию, полезным для образовательной подготовки.

Адресуется студентам, всем любителям Отечественной истории.

ББК Т3(2)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вся многовековая история России говорит о том, что вопросы устройства государственных учреждений неизменно занимали одно из первых мест в деятельности ее верховных руководителей, а также Боярских, Государственных Дум, Земских Соборов, Сената и других высших органов власти. Эта тема проходит «красной нитью» и в критические периоды отечественной истории – смуты, революции, войны, реформы и контрреформы. Такое пристальное внимание к госучреждениям имеет под собой веские основания: именно они составляют основу власти, обеспечивают управляемость государством и оказывают решающее влияние на безопасность и благополучие общества и его граждан. Не менее острой, как показывают последние десять-пятнадцать лет, остается проблема поиска оптимального варианта системы государственного аппарата в современной России, в условиях перехода от унитарного государства, каким был СССР, к действительно демократическому, федеративному. Решение этих задач требует знания прошлого опыта. В этом состоит важность изучения курса «История государственных учреждений России», который является общепрофессиональной дисциплиной для студентов ряда специальностей историко-гуманитарного профиля.

Предваряя знакомство с содержанием предлагаемого пособия, сделаем несколько замечаний учебно-методического характера, разъясняющие его особенности. Пособие структурно состоит из нескольких взаимно дополняющих частей. Основу учебного материала составляют семнадцать программных тем, в которых достаточно подробно и с фактами рассматривается основная проблематика курса с X по конец XX века. Далее в таблице «Хроника истории госучреждений России» автором в тех же временных рамках сделан систематический свод основных событий, фактов и документов, отражающих эволюцию строительства госаппарата в нашей стране. В третьей части приводятся графические схемы-рисунки со времен Московской Руси до посткоммунистической России. В них наглядно показаны уровни, звенья, ветви государственных учреждений, степени иерархии и подчиненности. В заключительной части пособия приводится развернутая тематика для самостоятельной работы студента над рефератом, докладом, контрольной с методическими рекомендациями по их назначению. В целом пособие, как можно судить по его содержанию и структуре, раскрывает процесс становления государственных учреждений более чем за тысячу лет отечественной истории, дает достаточно полную их картину по системным уровням (высшие, центральные, местные учреждения), ветвям власти (законодатель-

ная, исполнительная, судебная), функциям служебным (административная, военная, полицейская, хозяйственная, воспитательная и т.д.). Таким образом, история госучреждений в пособии нашла всестороннее отражение как в исторической ретроспективе, так и по совокупности раскрытых проблем.

Изучающий курс должен иметь в виду, что обновление, трансформация госучреждений в России происходила на протяжении веков беспрерывно, перманентно. Иногда она носила всеобщий, обвальный характер, принципиально менялась вся система учреждений (в октябре 1917 г., начале 1990 гг.), но чаще – обновлялись или реформировались отдельные звенья, ветви. Однако всегда появление тех или иных форм государственных учреждений было следствием изменений конкретной исторической обстановки, вызывались потребностями жизни. Отечественная история знает и другую практику учрежденческих перестроек – по субъективной воле правящих особ – князей, царей, императоров, генсеков, президентов. В таких случаях нововведения не всегда отвечали вызову времени, интересам общества и его граждан. Примеры: опричнина Ивана IV, несоразмерное раздувание полицейских учреждений при Николае I. Подобные прецеденты можно обнаружить и в современной российской действительности.

С какого времени, века можно с полным правом утверждать о появлении у нас системы регулярных государственных учреждений? Исторически этот факт был обусловлен результатом создания единого Московского централизованного государства при Иване III в конце XV века. К этому времени Русь – Россия пережила ряд страшных столетий иноземного ига, кровавых княжеских междоусобиц, распрей. Складывание государственных учреждений шло постепенно, от простых, низших форм к более высоким образованиям, со временем ставшим средством единения, суверенности государства, сплочения земель вокруг центральной власти, получившей преемственный династический порядок.

Традиционно-исторической особенностью российских государственных учреждений, как можно судить по представленному в пособии материалу, был и остается во многом авторитарный стиль их деятельности. Происхождение и утверждение такого порядка имеет объяснения. Корни его кроются в особенностях нашего государства, огромного по своей территории, раскинувшейся на двух континентах, многоликости народов, языков и культур, его населяющих. Поэтому, только централизованная государственная система нередко способствовала преодолению распада. Подобные кризисные ситуации нашли свое отражение в ряде

тем настоящего пособия. Пример: после распада советской общесоюзной системы учреждений единство многоязычной России было в очередной раз сохранено через подписание «Федеративного Договора» (1992 г), принятие Конституции 1993 г., «Договора об общественном согласии» (1994 г.) и других законодательных актов, создавших систему единых государственных учреждений власти.

Курс «Истории государственных учреждений» многоплановый по содержанию его проблематики. Он предполагает знакомство с такими непростыми понятиями как «народ и власть», «бюрократизм», «чиновничество», «нравственные аспекты государственной службы», «коррупция», «свобода личности», «демократия», «правовое государство», «национальное и межнациональное» и многое другое. За рамками нашего курса остаются общеизвестные стороны отечественной истории (внутренняя и внешняя политика, хозяйственно-экономическая деятельность, войны, культура и т.д.). Однако, знание студентом этих проблем составляет необходимое условие правильного понимания предмета «История госучреждений России».

Цель данного пособия – дать изучающему основную сумму знаний по предмету, выявить совместно с аудиторией основные причинно-следственные связи эволюции государственных учреждений Руси-России, развить у студентов навыки самостоятельной работы.

При подготовке нашего учебно-методического пособия были использованы специальные издания. В первую очередь это учебник известного специалиста по истории государственных учреждений дореволюционной России Н.П. Ерошкина, книги «История государственного управления в России» под редакцией В.Г. Игнатова, «История местного самоуправления в России (XII-начало XX века) В.В. Еремяна и М.В. Федорова, “История российской государственности” Т.П. Коржихиной и А. Сенина и др.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН ИЗУЧЕНИЯ КУРСА «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ»

№ п/п	Программные темы	Кол-во часов	
		лек-ции	семина-ры
1.	Понятие о предмете. Государственный строй Древней Руси (IX-XVI вв.)	2	
2.	Становление регулярных государственных учреждений в Московском царстве (XV-началоXVII вв.)	2	2
3.	Перестройка государственного аппарата при Петре I	2	2
4.	Государственные учреждения во время дворцовых переворотов	2	
5.	Государственные учреждения в период «золотого века» русского дворянства	2	
6.	Государственные учреждения в первой половине XIX в.	2	2
7.	Государственные учреждения пореформенной России	2	2
8.	Модернизация государственного аппарата России в начале XX века	2	
9.	Государственный аппарат Временного правительства	2	2
10.	Становление и утверждение советских учреждений власти (1917-1930 гг.)	2	2
11.	Государственные учреждения в годы Великой Отечественной войны и во второй половине 1940-х гг.	2	
12.	Особенности функционирования системы госучреждений в 1950-1960 гг.	2	

13.	Дальнейшая эволюция советских учреждений и утрата эффективности их работы в 1970-1980-х гг.	2	
14.	Обновление государственных учреждений в период перестройки. Распад системы советских учреждений	2	2
15.	Формирование и деятельность государственных учреждений в демократической России (Российской Федерации)	4	2
		32 ч.	16 ч.

Примечание: на заочном обучении количество программных часов на лекции и семинары составляет третью часть от очного отделения

Введение к курсу: определение предмета, периодизация истории, историография

Зарождение, складывание государственного аппарата как следствие появления и утверждения самого государства. Непрерывность данного процесса на всех этапах отечественной истории: в периоды «спокойного» развития и в периоды кризисов-реформ, смутного времени. Государственные учреждения – организованная система гражданских или военных образований и лиц, призванная выполнять свои управленческие функции при помощи принуждения, денежных средств, способов убеждения и делопроизводства в интересах общества. Закон, право-основа деятельности, функционирования государственной власти, государственного аппарата. Основные структурные группы госучреждений по их подчиненности, иерархии: учреждения и лица высшего звена власти; учреждения центрального управления; местные органы и учреждения. Законодательная, исполнительная и судебная ветви государственной власти и соответствующие им учреждения. Государственные учреждения по функциям их деятельности: административные (распорядительные, управленческие), хозяйственные, финансовые, военные, полицейские, воспитательные, надзорно-цензурные, внешних отношений, судебные, разведки и др. Некоторая условность в размежевании групп, ветвей и функций учреждений в зависимости от конкретных исторических условий, особенностей и политического устройства государства. Учреждения церкви как наиболее ранний и постоянный придаток государственного механизма.

Научная периодизация истории России и ее связь с основными этапами государственного строительства. Изменения в современной исторической науке взглядов на принципы периодизации отечественной истории. Советский, формационный подход систематизации истории, вытекающий из марксистской концепции непременности классовой борьбы, как двигателя истории и деление истории на первобытное общество, феодализм, капитализм и социализм (коммунизм). Отказ в современной России от деления истории по формационному принципу, возврат к периодизациям историков-классиков XIX века: С. Соловьеву и В. Ключевскому, другим. Поиск современной российской исторической наукой иных принципов периодизации: цивилизационный, альтернативный, в контексте всемирной истории. Складывание взгляда на разделение отечественной истории на десять периодов: 1. Древняя Русь (IX-XII

вв.); 2. Период феодальных государств (XII-XV вв.); 3. Московское централизованное государство (XV-XVII вв.); 4. Российская империя периода абсолютизма (XVIII-середина XIX вв.); 5. Российская империя во время перехода к буржуазной монархии (середина XIX-начало XX вв.); 6. Россия периода буржуазно-демократической республики (февраль-октябрь 1917 г.); 7. Период формирования советской государственности (1918-1920 гг.); Период НЭПа (1921-1930 гг.); 9. Период государственно-партийного социализма (1930-1960 гг.); 10. Период кризиса социализма (1960-начало 1990 гг. Необходимость выделения посткоммунистической, демократической России в отдельный одиннадцатый, период отечественной истории. Приближение структуры и материала пособия к данной периодизации.

Изучение исторической наукой становления и развития государственных учреждений в ретроспективе истории. В.Н. Татищев (1686-1750 гг.), его труд «История Российская с самых древнейших времен» в 5-ти томах с изложением взглядов на государственную систему от «единовластительства» в Киевской Руси через «аристократию удельного периода» XII-XV веков к восстановлению монархии и укреплению ее при Петре I. Значение исторических представлений великого русского ученого и мыслителя М.В. Ломоносова (1711-1765 гг.) и отстаивание им патриотической позиции образования древнерусского государства. Доказательства Ломоносова на основе исторической этимологии происхождения термина «Русь», исконности расселения славян в Восточной Европе, при отсутствии скандинавских и германских слов в русском языке. Отрицание Ломоносовым норманнской теории. Отечественная история в трудах Н.М. Карамзина (1766-1826 гг.). Его 12-титомная «История государства Российского». Отстаивание выдающимся отечественным историографом идеи самодержавного правления как наилучшей формы государственного устройства для России: «Россия основалась победами и единоначалием, гибла от разновластия и спасалась мудрым самодержавием». Актуальность формулы Карамзина для современного нашего Отечества. Картина исторического прошлого России по Карамзину: 1. «Введение монархической власти» — от призвания князей варяжских до Святополка Владимировича (862-1015 гг.); 2. «Удельные самодержавия» — от Святополка до Ярослава II (1015-1238 гг.); 3. «Гибель Русского государства и постепенное государственное возрождение России» — от Ярослава II до Ивана III (1238-1462 гг.); 4. «Утверждение самодержавия» -- от Ивана III до Ивана IV (1462-1533 гг.); 5. «Восстановление «единовластия царского» и превращение самодержавия в тиранию» — от Ивана

IV до Бориса Годунова (1533-1598 гг.); 6. «Смутное время» – от Бориса Годунова до Михаила Романова (1598-1613 гг.). Архаичность периодизации Карамзина.

Самобытность взглядов выдающегося русского историка XIX века С.М. Соловьева (1820-1879 гг.) на государственное строительство. Изложение им своей концепции в 29-титомном труде «История России с древнейших времен». Основные ее положения: «природа страны», «природа племени», «ход внешних событий», «отношение народа и государства» – главное положение исторических изысканий Соловьева. Его периодизация истории России: первый этап отечественной истории – с древнейших веков до конца XVI века – борьба «родовых начал» через «вотчинные отношения» к «государственному быту»; второй этап – XVII век – середина XVIII века – "приуготовление" к новому порядку вещей и эпоха Петра I. "эпоха преобразований"; третий этап – вторая половина XVIII века – вторая половина XIX века – непосредственное и прямое продолжение и завершение преобразований Петра I. Отстаивание Соловьевым идеи господства всеобщей исторической закономерности, в т.ч. в сфере строительства государственных учреждений. Соловьев – историк-государственник.

А.Д. Градовский (1841-1889 гг.) – основоположник отечественной историографии непосредственно по проблемам истории государственных учреждений России, историк права. Его главные труды – «Начала русского государственного права», «О государственном устройстве», «Органы управления», «Органы местного самоуправления», «История местного самоуправления в России». В них показал историю развития государственных учреждений России, законодательства. Идеал историка – правовое государство в России. Разработка Градовским вопросов управления государственными окраинами страны. Последователь Градовского – Н.М. Коркунов (1853-1904 гг.).

В.О. Ключевский (1841-1911 гг.) и его взгляды на роль государства, колонизацию, географический и экономический фактор в истории России. Распределение Ключевским всего отечественного исторического процесса на четыре периода: 1. «Русь днепровская, городовая, торговая» (VIII-XIII вв.) – время возникновения и развития государства у восточных славян; 2. «Русь верхневолжская, удельно-княжеская, вольноземледельческая» (XII-XV вв.) при чрезмерной идеализации княжеской власти, ее организующей роли; 3. «Русь Великая, Московская, царско-боярская, военно-землевладельческая» (XV-начало XVII вв.); 4. «Всероссийский, императорско-дворянский период, период крепостного хо-

зяйства, земледельческого и фабрично-заводского труда» (XVII-середина XIX вв.). Признание Ключевским приоритета государственных начал в поступательном движении истории. Труды по Боярской Думе, Земским Соборам, государственному устройству.

Неоднозначность, многоплановость взглядов историков XX века, как дореволюционных, так и советских, на роль государства, его учреждений. Трактовка марксистскими историками государства как «машины для угнетения одного класса другим», аппарата «для систематического применения насилия и подчинения людей насилию» (Ленин). Доминирование в советской историографии тезиса об исторической обреченности самодержавного правления и соответствующих ему учреждений власти и опровержение его современной действительностью.

Важность историографических знаний и представлений для понимания закономерностей истории государственных учреждений России студентами специфических профессий.

Основные источники изучения курса, их классификация по содержанию, хронологии, назначению.

Тема № I.
Государственный строй Древней Руси (IX-XV вв.)

Начальные шаги русской государственности. Становление ее на ранних стадиях формирования. Соединение в одном должностном лице разнородных функций и обязанностей. Возрастание княжеской власти. Дружина, старшие дружинники-бояре, появление Княжеского Совета.

Легенды и предания о Рюрике, династии Рюриковичей по «Начальной русской летописи» («Повесть временных лет»). Князь Олег («посади мужи свои», 882 г.). Правление Святослава («посажаша посадники своя по городам и дани нача имати»). (Древнерусский посадник – прототип российского чиновника более поздних веков. Институт наместников, тиунов, ключников, данщиков, мытников (сборщика дани), вирников, пятенщиков. Народное собрание – вече, его место в управлении древним городом на Руси. Дальнейшее усиление княжеской власти и падение роли вече. Выборные военные руководители – тысяцкий, сотский, десятский, изменение их функций в мирное время для «приручивания дани». Формирование законодательных и судебных функций и представлений в Древнерусском государстве: от силы древних обычаев к письменным «уставам» и актам. «Русская правда», «Правда Ярославичей», «Пространная русская правда».

Система государственных учреждений русских княжеств периода феодальной раздробленности. Установление боярской республики в Новгородской земле. Особенности ее внутреннего политического устройства: выборы на Вече «владыки» - новгородского епископа, решение вопросов войны и мира, заключение договора с князем, решение судебных вопросов. Новгородский «Совет господ». Устройство городского управления Новгорода, его «колоний» - подвластных северных земель. Отношения Новгородских властей с Москвой, монгольскими завоевателями. Упразднение Новгородского самоуправления при Иване III (XV в.). Значение средневековых учреждений Новгорода для отечественной истории, как примера и образца демократического устройства власти. Владимиро-Суздальское княжество и устройство государственного управления в условиях феодальной монархии. Верховный орган при князе – Феодальный совет, появление понятия «казны» и казенного дьяка, сосредоточение в его руках на первых порах ямских, поместных, холопьих, посольских дел. Возникновение «путных бояр», «путь» как начало будущих дворцовых ведомств. Звания сокольник, ловчий, конюший, стольник, чашник. Превращение должностей в особые учреждения, усложнение их функций во Владимиро-Суздальском и Московском княжествах в эпоху средневековья. Административное деление княжеств на уезды – волости – станы. Бояре – «волостели», система «кормлений», институт тиунов, судей, доводчиков-приставов. Полномочия наместника-волостеля: «И вы, все люди тое волости, чтите его и слушайте, и он вас ведает и судит и ходит у вас по всем потому, как было преж сего» («Памятники русского права», вып. 3. – М., 1985. – С. 157). Постепенное изживание в XV веке особенностей государственного уклада периода феодальной раздробленности. Стеснение прав вольности феодальных удельных монархов в условиях централизации Московского государства.

Тема № 2.
Становление регулярных государственных учреждений в Московском царстве (XV-XVI вв.)

Формирование единого Русского государства, особенности геополитического положения, влияние его на складывание системы управленческих органов. Укрепление политической, реальной власти монарха. Складывание в России позднего средневековья сословного строя: особых общественных групп населения, закрепление их привилегий и ста-

гуса обычаями и законами. Покорение центральной московской властью удельных князей, освобождение от иноземного монгольского ига.

Высшие органы власти Московского государства: царь – Боярская Дума, Земские Соборы. Институт «Ближней (Карманной) Думы». «Избранная Рада» Ивана Грозного. Центральные учреждения Московского государства. Перерастание ранних управленческих учреждений («путь», «изба») в приказы – органы центрального управления. Способность приказов разрешать вопросы управления в условиях усложнения государственных задач. «Казенный приказ» и приказ «Большого дворца» - первые учреждения подобного рода в России. Внутреннее устройство приказов, приказные чиновники, особенности приказной службы, появление бюрократической иерархии, специфических форм делопроизводства. Разновидность приказов по их задачам, функциям и видам. Церковная система в Русском государстве: «Освященный собор», митрополит, патриарх (с 1589 г.). Складывание системы приказов, чиновничьего аппарата патриархии. Связь Русской православной церкви с Константинополем, Грецией.

Местные учреждения государственной власти в России XV- XVI веках. Деятельность царских наместников, городовых приказчиков, сотских, тиунов. Особая система их подчиненности. Организация судебного дела царскими чиновниками вместе с «добрыми» людьми из населения. Губная реформа в середине XVI века и «губные» органы управления, передача «выборным головам» (губным старостам) судебных функций. Институт «целовальников» в системе местного управления. Земская реформа 1555-56 годов и право выбора крестьянами «излюбленных голов», «лучших людей» с возможной их «переменой» (переизбранием). «Судебники» 1497, 1550 годов, их значение в упорядочении государственных учреждений и появление в городах России должности воеводы (середина XVI в.), сосредоточение в их руках военного и гражданского управления городом и уездом. Упразднение института наместников и городовых приказчиков. Роль местничества в системе государственных учреждений. Начало утверждения в России дворянского класса как опоры трона и главного источника формирования российского чиновничества. Постепенный уход с исторической арены боярства – средневековой отечественной аристократии.

Тема № 3.
Государственные учреждения России накануне нового времени (XVII в.)

Общая историческая ситуация века: буржуазные революции и начало утверждения капиталистических отношений в передовых странах Европы; в России – Великая Смута и восшествие на престол династии Романовых, складывание общегосударственного рынка, приспособление феодальных хозяйств к товарно-денежным отношениям. XVII век «бунташный» век в истории России. Сохранение анахронизмов общественно-политической жизни – местничества, неповоротливого боярства, сравнительной изоляции от более цивилизованного европейского мира. Высшие органы государственной власти. Боярская Дума – верховная служебная инстанция в области законодательства, управления, суда при первых царях из новой династии. Место и роль Земского Собора как сословно-представительного органа. Земские Соборы – результат объединения русских земель в единое государство, рост в их работе политического влияния дворянства и посадских верхов. «Соборное Уложение» 1648-49 годов – кодекс законов Русского государства, итог правовой отечественной культуры предшествующих веков. Сохранение силы «Соборного Уложения» до первой половины XIX века.

Центральные учреждения власти. Сохранение функций деятельности приказной учрежденческой системы управления предшествующих веков. XVII век - век расцвета и одновременно заката приказной системы России. Подчинение работы приказов царю и Боярской Думе. Усложнение деятельности приказов по структуре и содержанию, дублирование функциональных обязанностей. Несоответствие приказов второй половины XVII века возросшим задачам Российского государства. Правительственные реформы приказной системы учреждений и их бесплодность. Трудность научной классификации приказов ввиду запутанности их функций и подчиненности. Церковное управление. Возвышение патриаршей власти при Никоне, его попытки борьбы за политическое первенство. Церковный раскол и его последствия. Пагубность для страны противостояния светских и духовных учреждений власти.

Местное самоуправление. Возвышение воевод и расширение их полномочий в разрешении административно-политических, хозяйственных, военных, судебных, финансовых задач. Своеволие, произвол в управленческой деятельности воевод. Сохранение на местах губного (окружного) правления с одновременным функционированием Земских органов самоуправления. Таможни при уездах, кружечные дворы и ка-

баки. Суды XVII века – показатель средневековой жестокости, насилия над личностью.

Управление Украиной: известная автономия с сохранением Гетмана, создание Малороссийского приказа (1662 г.). Роль «Старшинской Рады» - совещательного органа казацкой верхушки. Административное деление Украины по принципу «военных полков». Институт городовых старшин, в сельской местности – войтов.

Общая архаичность системы государственных учреждений России к концу XVII века. Назревание необходимости реформ.

Тема № 4.
Государственный аппарат России в период царствования Петра I

Вступление России в новое время. Начало реформ Петра I с целью выхода страны из средневековой отсталости. Ликвидация рыхлой приказной системы учреждений. Установление нераздельной власти царя-императора, закрепление ее в «Воинском Уставе» 1716 года: «Его величество – есть самовластительный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен». Общее возрастание в стране бюрократизации жизни, деятельности государственных учреждений, возрастание численной потребности чиновничества. Введение обязательной военной или гражданской службы для всех дворян России. Строгая регламентация жизни по указам, уставам, регламентам, «Табели о рангах».

Нововведения в высших эшелонах власти. Создание «Ближней канцелярии», «Консилии министров», «Кабинета Петра I", «Правительствующего Сената», определение их функций и полномочий. Внимание царя органам фискальной, налоговой службы и ее главному учреждению – «Расправной палате». Изменение положения русской православной церкви: упразднение патриаршего сана и учреждение «Духовной коллегии», преобразование ее в «Святейший правительствующий Синод» со строгой регламентацией обязанностей: истолкование церковных догм, распоряжение о молитвах, утверждение жития святых, мощей и чудотворных икон, цензура духовных книг, борьба с ересями и расколами, заведование учебными заведениями, назначение церковных должностных лиц, задачи духовного суда, бракоразводные дела. Назначение обер-прокурора по контролю за Сенатом. Истоки пристального внимания Петра к жизни церкви. Монастырский приказ и его функции по учету имущества церкви.

Реформирование второго звена власти – центральных государственных учреждений. Сокращение общего числа приказов с 70-80 до 25, образование особого «Преображенского приказа» по «потешным полкам». Ограничение власти воевод, передача управления частью городского населения в ведение «Бурмистерского приказа» (Ратуша). Создание новых органов центрального управления – 12 коллегий. Принципиальное отличие их деятельности от устаревшей приказной системы – коллегиальность обсуждения в принятии решений, особые формы деловых заседаний. Подчинение коллегий царю и Сенату, штат новых органов власти, субординация в их работе.

Местные государственные учреждения в 1700-1725 годах. Вывод из под власти воевод посадского населения, введение бурмистров, президентов земских изб. Размежевание территории страны по административной реформе 1708 года на 8 губерний. Назначение видных сподвижников Петра I губернаторами (Ф. Апраксин, А. Меншиков, Т. Стрешнев, Д. Голицын). Функции губернаторов, штаты губернских управлений. Поиск царем форм догляда за работой губернаторов и создание ландратов, дворянских коллегий. Введение в России новой административной территориальной единицы – провинции, деление их на дикстриты (округа). Утверждение четырехзвенной судебной системы: нижняя инстанция, верхняя инстанция, Юстиц-коллегия, Сенат. Вмешательство в работу местной судебной системы губернаторов, воевод. Налаживание городского сословного управления, деление горожан на две категории – регулярное население городов – более состоятельная часть горожан, и нерегулярное население – «подлый люд». Общее утверждение в России бюрократического государственного аппарата с дворянским чиновничеством: унифицированным административно-территориальным делением, делопроизводством. Бюрократический российский централизм.

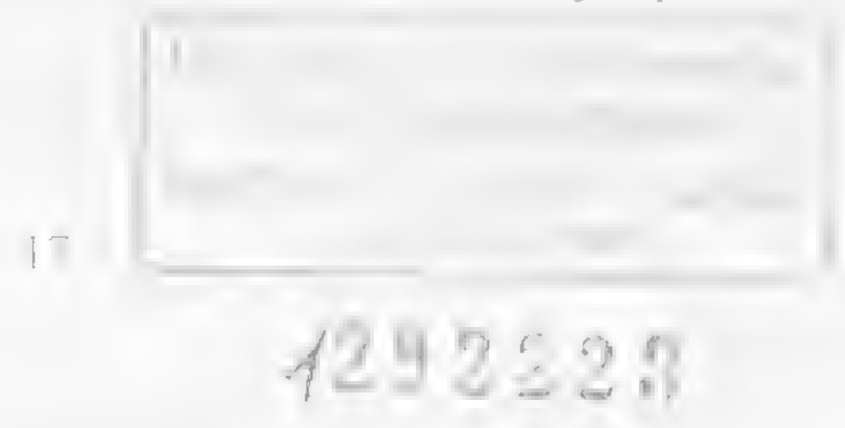
Тема № 5.
Государственный аппарат России в середине XVIII века

Дворцовые перевороты и их особенности. Фаворитизм в России. Появление новых высших органов власти – «Верховного тайного Совета», «Кабинета Министров», «Кабинета ее Величества» (при Елизавете), «Конференции при высочайшем дворе», «Императорского Совета». Ограничение деятельности петровского Сената, сохранение власти Святейшего Синода.

Преобразование государственных учреждений в период «просвещенного абсолютизма» Екатерины II. «Наказ». «Уложенная комиссия», ее формирование и деятельность как предтечи русского парламента. Начало кризиса петровских коллегий – центральных государственных учреждений, создание при них многочисленных контор, экспедиций, департаментов, канцелярий. Замедление развития и деятельности государственного аппарата, перерастание коллегий в свою противоположность. Упразднение «Главного магистрата» по управлению городами, передача его функций губернаторам и воеводам. Расхищение казны в период дворцовых переворотов, засилье немецких авантюристов в государственных учреждениях страны. Сыскные органы власти: «Канцелярия Тайных розыскных дел», «Тайная экспедиция Сената», «Тайная канцелярия», «Преображенский приказ». Превентивные меры по обеспечению неприкосновенности монаршей особы. Инструкция для мастеров заплечных дел «Обряде како обвиняемый пытается». Ненавистное «изражение» «Слово и дело» и упразднение его при Екатерине II. Центральные финансовые учреждения «Доимочная канцелярия», «Канцелярия конфискаций». Учреждение при Правительствующем Сенате «Дворянского банка», «Купеческого банка» (1754 г.), создание «Государственного ассигнационного банка» (1769 г.). Сохранение «Главной Дворцовой канцелярии» – центрального учреждения по имуществу правящей династии.

Местные органы государственной власти. Устарение многоэтажных петровских институтов власти в провинции (бесчисленные начальники, канцелярии, магистраты, конторы, земские и полковые комиссары и т.п.). Передача местной административной и судебной власти по инструкции 1728 г. губернаторам и воеводам. Широкое распространение общественных пороков – лихоимства, взятки («судящие «свое место в кормление превращают»). Подчинение губернаторов напрямую властвующей особе и Сенату. Церковное управление на местах: создание духовных консисторий для белого и черного духовенства, деление епархии на духовные уезды-благочиния.

Общие итоги деятельности государственных учреждений в 1725-1775 гг.: преобладание частных преобразований, углубление бюрократизации как явления, укрепление централизма при упрощении местного аппарата, назревание необходимости глубоких новых реформ. Реформы как цикличное и необходимое явление в жизни любого государства.



Тема № 6.
Государственные учреждения Российской Империи в конце XVIII века. Реформы и контрреформы

Политические особенности окончания века: крестьянская война Емельяна Пугачева; переход верховной власти от «просвещенного абсолютизма» к усилению роли военно-полицейских учреждений.

Возрастание значения «Совета при высочайшем дворе» - совещательного органа по вопросам внутренней и внешней политики. Упразднение ряда коллегий и передача их дел в ведение местных органов власти. Сохранение трех «государственных» коллегий: Военной, Адмиралтейства и Иностранных дел. Создание при «Правительственном Сенате» экспедиций – органов управления отдельными отраслями. «Учреждение для управлений губерний Всероссийской империи» (1775 г.). Переход от трехуровневой системы управления – «губерния-провинция-уезд» к двухуровневой – «губерния-уезд». Увеличение числа губерний с 20 до 50 с населением от 300 до 400 тысяч человек, уезд – 20-30 тысяч. Именование губерний по названиям городов (Тверская, Вологодская…), рекам (Енисейская), озерам ([illegible]), историческим традициям (Таврическая…). Назначение на высшие должности Потемкина, Румянцева, Чернышева, Сиверса, других видных и известных сановников. Четкое разделение при Екатерине II властных функций: административных, финансово-хозяйственных, судебных, полицейских. Преобладание в государственных учреждениях руководящего принципа коллегиальности при единоначалии и персональной ответственности. Институт наместников (генерал-губернаторы) с правами «строгое и полное взыскание чинить со всех ему подчиненных мест». Подчинение на местах губернаторам войсковых соединений. Введение «Приказа общественного призрения» с подчинением школ, медицинских и благотворительных учреждений, «смирительных домов», тюрем «для работных». Первые опыты по реформе 1775 г. о разделении властей на исполнительную, законодательную, судебную. Неосуществимость данного начинания при крепостном состоянии большей части населения страны. Система судов: палаты уголовного и гражданского суда – совестный суд – надворные суды – Верхний земский суд, губернский суд – Верхняя расправа. Суды низшей, местной инстанции – уездный суд для дворян, городской магистрат – нижняя расправа – для свободных селян. Прокурорский надзор и его полномочия, штаты, предмет ведения.

Устройство полицейских учреждений в России по «Уставу благочиния или полицейского» от 1782 г. Разветвленность полицейской сис-

темы сверху-донизу, сочетание карательных функций с назидательными («с пути сошедшему укажи путь», «жена да прилепится к мужу», «всем и каждому воспрещается пьянство»). «Грамота на права вольности и преимущества благородного дворянства» (1785) г.). Окончательное закрепление властями дворянской корпорации с обязанностью «по первому позыву от самодержавной власти не щадить ни труда, ни самого живота для службы государственной». Окончательное завершение формирования дворянского сословия в России. XVIII век – "золотой век русского дворянства". "Грамота на права и выгоды городам Российской империи" (1785 год), ее положения. Оживление в городах захиревших органов самоуправления. Общее укрепление реформами 1775-1785 годов государственного аппарата России.

Воцарение в России императора Павла I. Упрощение им в 1796-97 годах системы государственных учреждений. Упразднение института наместников, восстановление ряда коллегий, приведение в зависимость от Сената и коллегий местных органов власти, изменения в городском управлении – введение ратгаузов. Разделение всей территории России на 7 сенаторских округов. Изменение управления государственными крестьянами: избрание в волостях сельских приказов с «первым начальником» – головой, сельские сходы, низшие полицейские чины в деревне – сотские и десятские. Проведение многочисленных ревизий работы различных учреждений на предмет искоренения злоупотреблений и произвола чиновников. Бесплодность этих мер. Общая неудача нововведений Павла I и ее причины: оторванность от реальной жизни, субъективизм, поспешность.

Особенности управления национальными окраинами: отличие от общегосударственной системы учреждений, сохранение местных обычаев, традиций и кадров, должностных названий, постепенное или частичное распространение регламентирующих документов и распоряжений центральной власти. Включение в состав России Рижской (Лифляндской), Ревельской (Эстляндской) губерний – ландтагов, конвентов и комитетов, в городах – магистратов и ратуш. Присоединение в конце XVIII века Курляндии. Наступление во времена Петра I и Екатерины II на автономию Украины, ограничение и стеснение прав казацкой верхушки с одновременной политикой административных уступок. Ликвидация Запорожской Сечи (1775 г.). Указ Павла I «О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним обрядам». Государственное управление Сибирью: сохранение общероссийских учреждений в упрощенном варианте, прямое назначе-

ние полицейских и судебных чиновников ввиду малочисленности городского населения. Многочисленные варианты административного деления Сибири в XVIII веке. Подчинение феодальной и родо-племенной верхушки (тойоны – у якутов, тайши, шуленги, нойоны – у бурят, «князьцы» – у остяков) губернаторам и воеводам. Круговая порука среди нерусских народов в вопросе натуральной подати-ясака.

Тема № 7.
Государственные учреждения России в первой половине XIX века

Постепенное формирование в российском обществе элементов капиталистического уклада. Отражение этой тенденции в системе государственных учреждений. Особенности правления Александра I и Николая I. Нарастание общественного брожения умов, как следствия борьбы за отмену крепостного права.

Состояние высшего звена управления государством. Упразднение безжизненного "Совета при высочайшем дворе" и создание «Непременного совета», быстрое падение этого органа. Появление «Негласного (неофициального) комитета» в составе «молодых друзей» Александра I (граф П.А. Строганов, князь А. Чарторыйский, граф В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев). Одновременное учреждение Комитета Министров. Приближение ко двору выдающегося российского реформатора М.М. Сперанского. Составление им плана государственных преобразований «Введение к уложению государственных законов» с предложением необходимости учреждения в России Конституции. Введение «Государственного Совета» (1810 г.) с законосовещательным правом. Сохранение Сената, обрастание его многочисленными департаментами, комитетами. Святейший Синод – учреждение по делам русской православной церкви. Возрастание значения в системе государственных учреждений высшего ранга «Собственной его императорского величества канцелярии» – органа связи царя с правительством. Разделение канцелярии на шесть отделений. Отделения канцелярии – самостоятельные государственные учреждения. Деятельность «Особого секретного комитета» по размежеванию функций высших органов власти – между Государственным Советом, Сенатом и Кабинетом министров. Осознание высшей властью необходимости отмены крепостного права и образование «Главного комитета по крестьянскому делу» (1855 г.).

Центральные органы управления. Создание восьми министерств (1802 г.). Издание закона «О разделении государственных дел по мини-

стерствам», положения «Общее учреждение министерств». Особые центральные ведомства и управления: Внутренних дел и иностранных исповеданий, ревизии государственных счетов; Главное казначейство, Департамент уделов. Общая замена коллегиального управления новыми органами, с единообразием их организационной структуры и делопроизводства. Система внутренних и межминистерских взаимоотношений. Назначение министров царем. Структура и содержание деятельности новых органов центральной власти. Организация цензурного дела в Российской империи. Принятие «чугунного» цензурного «Устава» 1826 г. Комитет иностранной цензуры и его функции.

Местное управление государственными учреждениями. Высшие должностные лица на местах: наместники в Польше и Кавказе; генерал-губернаторы в Финляндии, всей Сибири, Прибалтике, Оренбургском крае, Новороссии, двух столицах; в других регионах – губернаторы. Губернское правление, его канцелярия, отделения, комиссии, комитеты по основным направлениям деятельности (продовольствие, дороги, медицина, статистика, рекрутское дело, дела о раскольниках и т.п.). Разветвленность полицейской системы. Особенности полицейского устройства в гг. Одесса, Керчь, Измаил, Феодосия. Назначение в них градоначальников с полномочиями губернаторов ввиду значительности этих черноморских пунктов в развитии страны, связи с внешним миром, торговле.

Судебная практика, органы жандармерии, тюремная служба.

Исключительное положение российского дворянства, его участие во всей системе государственных учреждений, собственные классовые корпоративные организации.

Органы народного просвещения. Рост потребности учебных заведений и подготовки образованных кадров. Учреждение в России шести зональных учебных округов с должностью попечителя (Санкт-Петербургский учебный округ, Московский, Виленский, Дерптский, Харьковский, Казанский). Организационное объединение всех учебных заведений округа вокруг центрального вуза – Университета. Университеты – органы профессионального управления учебными заведениями округа (одногодичные приходские училища, двухклассные уездные училища, четырехклассные гимназии). Привилегированные лицеи – Нежинский графа Безбородко, Ришельевский в Одессе, Демидовский в Ярославле, знаменитый Царскосельский под Петербургом.

Местные органы военного ведомства – артиллерийские, инженерные, провиантские, комиссариатские округа во главе с генералами. Во-

енные поселения: полки из государственных крестьян (треть армии России).

Управление национальными окраинами. Сибирь: разделение народов на три категории по «Уставу об инородцах» (1822 г.) М. Сперанского (бродячие, кочевые, оседлые). Кавказ – зависимость создания и функционирования характера учреждений от времени вхождения территории отдельных народов и районов в состав России (Грузия, Дагестан, Азербайджан, Чечня). Польша – значительная автономия в начале XIX века, собственная Конституция, Сейм. Император России – царь Польши. Наместник Польши – член царской фамилии – управляющий наместник. Административное деление: воеводство-повет-гмин. Лишение Польши всей автономии после известных восстаний XIX века. Прибалтика – подчинение всех земель одному генерал-губернатору, сохранение сословных учреждений XVI–XVII вв. Служебное рвение прибалтийских баронов русскому царю. Финляндия – Великое княжество со значительной собственной автономией. Сохранение некоторых особенностей управленческих учреждений в Бессарабской области, Астраханской губернии, Башкирии, казачьих областях.

Неизбежность отражения кризиса российского феодально-крепостнического строя в первой половине XIX века в устройстве и содержании деятельности государственных учреждений всех уровней.

Тема № 8.
Развитие государственных учреждений в пореформенной России (1861 г. – начало XX века)

Социально-экономическое положение России после отмены крепостного права: первый шаг на пути к буржуазной монархии при сохранении феодального строя. Многоступенчатость высших эшелонов власти, замыкавшихся на особе императора: Государственный Совет, Собственная е.и.в. канцелярия, Сенат, Комитет Министров, Совет Министров, Синод. Их комиссии, департаменты, отделения, канцелярии, присутствия («В России две напасти: внизу – власть тьмы, а наверху – тьма власти» – Гиляровский). Нововведения в системе госучреждений реформами 1860–1870 годов. XIX век – время реформ и контрреформ, расцвета бюрократизма, отечественного чиновничества.

Сохранение министерских ведомств, созданных в начале века, принципов их организации, структуры и деятельности. Постепенное вовлечение в работу «сведущих людей» – представителей промышленности, банковской, железнодорожной, торговой буржуазии, инженеров,

ученых. некоторое ослабление бюрократического централизма, децентрализация министерств. Возрастание значения Министерства внутренних дел и его Департамента полиции, Главного управления по делам печати (цензура), Отдельного корпуса жандармов. Включение в ведение МВД Главного управления почт и телеграфов, Переселенческого управления, Управления по делам воинской повинности. МВД – «первое» по значимости учреждение-ведомство в России. Осведомительная внутренняя и зарубежная деятельность данного министерства. Место и значение в системе центральных учреждений российской власти Министерств юстиции, финансов, Главного комитета железных дорог, путей сообщения, государственного имущества, народного просвещения, Государственного контроля, иностранных дел. Значительная структурная перестройка двух военных ведомств – Военного и Морского. Общая неспособность армейских верхов к перестройке военного дела на современный лад. Известные министры – высшие руководители России второй половины XIX века – С. Ланской, П. Валуев, Д. Толстой, И. Горемыкин, В. Плеве, П. Дурново, Д. Замятин, М. Рейтерн, С. Витте, В. Татаринов, А. Орлов, П. Мельников, Д. Милютин, великие князья Константин (брат Александра II), Алексей (брат Александра III), А. Горчаков и другие.

Местные государственные учреждения. Частичное изменение их в ходе реформ 60-70 годов. Широкие властные полномочия губернаторов, наместников. Резкое возрастание функций полицейских учреждений, применение правительством «исключительного – т.е. чрезвычайного – положения» как меры управления. Крестьянские сословные учреждения для вышедших из крепостной зависимости (сельские и волостные сходы, старосты, старшины, правления, суды). Создание земских и городских органов самоуправления для решения хозяйственных дел, медицины, школ. Узаконение в России новых буржуазных принципов судоустройства и судопроизводства. Создание губернских комитетов по торговле и мануфактурам. Фабричная инспекция в условиях формирования фабричного законодательства. Рост количества средних и низших учебных заведений, создание училищных советов, введение инспекторов народных училищ. Новый университетский устав 1863 года и некоторое ослабление бюрократического пресса над высшей школой. Изменение положения университетской автономии в сторону ее стеснения в период 80-х годов. Сохранение в целом вузами России старого организационного устройства, самоуправления, автономии.

Управление национальными окраинами. Втягивание национальных районов в единый всероссийский рынок. Широкое распространение

совмещения чиновниками военных и гражданских должностей, «упрощенной организации учреждений администрации». Упразднение института чрезвычайных наместников на Кавказе и в Польше. Сохранение в Польше после восстания 1863-1865 годов военно-политического порядка. Замена на Кавказе армейского военного аппарата военно-окружным управлением, учреждение городских дум и управ. Волостная реформа в Прибалтийской губернии, распространение на города Прибалтики буржуазной городской реформы 1870 года. Переплетение старых и новых управленческих форм, многочисленные перестройки, реформы и контрреформы суть есть – маневрирования центральной власти. Управление Сибирью: перемены административного деления в конце XIX в., различные управления и переименования губернаторств: введение положений судебной реформы 1864 года; распространение на нерусские народы Восточной Сибири волостной организации управления крестьян, упразднение Степных дум, инородных управ, родовых управлений.

Положение с организацией системы управления и учреждений в Средней Азии (вошла в состав России в 60-80 годах). введение «Временного положения об управлении в областях туркестанского генерал-губернаторства» (1867 г.). Разрушение старого феодально-территориального устройства и установление военно-административной системы управления. Закрепление в крае уездной администрации на местах. Институт аксакалов, серкеров (сборщики налогов), казиев (судей). Автономия Бухарского эмирата и Хивинского ханства. Образование Степного генерал-губернаторства.

Усиление централизаторских тенденций в управлении России XIX века.

Тема № 9.
Государственные учреждения России между первой и второй революциями (1905-1917 гг.)

Общая оценка внутриполитического, экономического и международного положения России в начале XX века: высокий уровень буржуазного состояния общества при сохранении монархической власти и отсутствии Конституции , укоренение в стране института политических партий с программами и лидерами-вождями, нарастание общественных противоречий с переходом в революцию 1905 года, участие в войнах и международных блоках-союзах. Подготовка нового издания «Основных законов Российской империи». Продолжение доминирования дворянской чиновничьей бюрократии в системе государственных учреждений

страны. Поддержание авторитета власти путем празднования исторических юбилеев: 50 лет падения крепостного права, 100-летие изгнания Наполеона, 300-летие Дома Романовых.

Высшие органы государственной власти: Государственный совет модернизированный традиционно-исторический законосовещательный орган при правящем монархе; Совет Министров – координирующее работу министерств и ведомств высшее учреждение с правом проведения законопроектов; Совет государственной обороны – орган для объединения деятельности военного и морского управлений, согласования их работы с правительственными учреждениями в центре и на местах; Сенат – традиционный «хранитель» и «толкователь» законов, апелляционный орган по землеустроительным делам в период проведения реформы Столыпина. Государственная Дума, ее создание и деятельность как нового высшего законо-совещательного выборного населением учреждения – парламента – важнейшее явление политической жизни страны. Место Думы в системе высшего звена российской власти, законоположения о ее работе. I-IV Думы в России (1906 - II, 1917 гг.). Другие высшие учреждения – Синод, Собственная е.и.в. канцелярия, их дела.

Центральные учреждения власти до начала Первой мировой войны – министерства и управления, их штатная деятельность по отработанной ранее схеме. Сохранение местных учреждений власти без особых видимых изменений. Образование Камчатской и Сахалинской областей на востоке. Упразднение в Сибири деления на округа и повсеместное введение уездов.

Особенности изменений государственного аппарата в условиях начавшейся Первой мировой войны (1914-1918 гг.). Создание полевого военного командования, Ставки, их устройство. Поддержание Государственной Думой и Государственным Советом политики правительства в начавшейся войне, за исключением фракции социал-демократов. Инициатива российской буржуазии в создании Всероссийского земского и Всероссийского городского союзов (позднее – Земгор) с целью организации военно-санитарного и снабженческого дела по нуждам армии. Сокращение деятельности Государственной Думы и других представительных организаций, партий ввиду военного положения.

Постепенное нарастание в России политического кризиса, ослабление влияния высшей власти. Складывание внутри Государственной Думы группировки «Прогрессивный блок» (235 депутатов из 422) для убеждения правительства «вставить на новый путь», путь создания ново-

го, обновленного правительства, «сильного доверием общества». Лидеры блока – П.Н. Милюков, А.И. Шингарев, Н.В. Некрасов, В.В. Шульгин, Д.Д. Гримм, В.В. Меллер-Закомельский. Военно-промышленные комитеты – буржуазные организации по делам войны, их место в системе власти. Поиск русской буржуазией своей властной ниши. Образование правительством царя т.н. «Особых совещаний» в противовес буржуазным учреждениям для разрешения продовольственных, снабженческих и других вопросов войны.

Возрастание влияния придворной камарильи (авантюрист Г. Распутин, фрейлина А.А. Вырубова, доктор «тибетской медицины» П.А. Бадмаев, банкир ИМ.П. Манус и др.) на государственные дела, назначение министров, губернаторов, командующих фронтами. Первое появление царя Николая II на заседание IV Думы за всю историю их существования (1916 г.). Выступление Милюкова против «темных сил» (намек на царицу и ее распутинское окружение, ноябрь 1916 г.). Падение авторитета Совета Министров, министерская «чехарда» накануне 1917 г. Заговоры при дворе. Назревание антицаристских настроений в столице. Последние министры Николая II: А.А. Голицын – председатель Совета Министров, А.Д. Протопопов – министр внутренних дел, Н.А. Добровольский – министр юстиции, М.А. Беляев – военный министр, Н.Н. Покровский – министр иностранных дел, А.А. Кригер-Войновский – министр путей сообщения.

Тема № 10.
Государственные учреждения Временного правительства (III-X-1917 г.)

Революционные события в Петрограде в конце февраля-начале марта 1917 года. Отречение царя Николая II от престола. Уход с исторической арены династии Романовых. Создание Временного буржуазного правительства – итог компромисса различных политических сил в начале Второй Великой Смуты в истории России. Одновременное появление второго – «добавочного» – правительства – Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. Временный комитет Государственной Думы, призыв его к населению столицы «щадить государственные и общественные учреждения и приспособления». Начало смены государственного порядка в России от самодержавного правления к республиканскому устройству.

Особенности рождений новой власти с позиций ее легитимности в условиях революционного энтузиазма и подъема, гражданской «незре-

лости». «Акт 3 марта» – санкция на создание Временного правительства помимо «Высочайшего изволения», единственная Конституция Русской революции. Новая демократическая республиканская вертикаль власти. Первые министры Временного правительства: князь Г.Е. Львов – министр-председатель, одновременно министр внутренних дел; А.И. Гучков – военный и морской министр, крупный московский капиталист; П.Н. Милюков – министр иностранных дел; А.Ф. Керенский – министр юстиции; Н.В. Некрасов – министр путей сообщения; А.И. Шингарев – министр земледелия; М.И. Терещенко – министр финансов; И.В. Годнев – государственный контролер; А.А. Мануйлов – министр просвещения; В.Н. Львов – обер-прокурор. Программа правительства от 3 марта: разворот страны в сторону прогрессивного, демократического развития, без социальных конфликтов, провозглашение демократических свобод для всех слоев населения: слова, собраний, печати, стачек, профессиональных союзов, амнистии по политическим делам, замена полиции народной милицией, демократизация местного самоуправления. Одна из главных задач Временного правительства – подготовка на основе прямого, равного, тайного и всеобщего голосования созыва Учредительного собрания с целью создания легитимного (избранного всенародно) правительства России и принятия Конституции. Присяга Временного правительства перед Сенатом страны. Умолчание Временным правительством вопросов о мире и войне, земле, 8-часовом рабочем дне.

Массовое возникновение на волне демократизации России многочисленных партий, организаций, учреждений, движений. Создание Временным правительством новых учреждений (комиссариаты, комитеты общественной безопасности). Прекращение деятельности Государственного совета, Собственной е.и.в. канцелярии. «Частные совещания» Государственной Думы («теневой кабинет»), сохранение Особых совещаний, созданных до Февральской революции. Определенная преемственность в работе и политике Временного правительства от царского Совета Министров. Сохранение большинства министерств в модернизированном положении. Создание новых высших органов. «Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных по должности действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц»: вела допросы бывших высших чиновников, наиболее одиозных фигур при дворе, губернаторов, военных. Общая бесплодность результатов деятельности комиссии. Участие поэта А. Блока в ее работе. Образование и деятельность Юридического совещания для дачи правовых заключений по мероприятиям Временного правительства, раз

работки новых законов. Работа созданного Временным правительством «Экономического совета» и Главного экономического комитета «для выработки общего плана организации народного хозяйства и труда…» во главе с председателем правительства Г.Львовым, министрами, представителями буржуазных организаций, советов, банков, бирж. Определение правительством собственных задач и их реализация.

Слабое общее понимание членами Временного правительства сущности власти как таковой, ее авторитета и престижа ввиду отсутствия опыта и навыков административной работы. Развитие правительством исключительно ответственной и колоссальной деятельности по разрешению перспективных и насущных проблем. Решения «на ходу», атмосфера чрезвычайной поспешности, работа без выходных, в условиях критики оппозиционных сил.

Складывание государственного аппарата в центре и на местах. Упразднение должностей генерал-губернаторов, губернаторов, градоначальников, полицмейстеров, исправников, становых приставов, урядников, земских начальников с их канцеляриями и делопроизводством. Аннулирование губернских правлений, полицейских управлений, комитетов по делам печати, жандармских управлениий и охранных отделений. Сохранение старых учреждений суда, финансов, государственного контроля, просвещения, военных учреждений. Введение Временным правительством губернских, городских комиссаров с соответствующим аппаратом. Создание снизу представителями городской и сельской буржуазии «Комитетов общественных организаций» с правами властных местных органов с соответствующим кругом обязанностей (смена старых царских чиновников всех рангов, создание органов буржуазной милиции). Возрастание объема полномочий земских и городских организаций с включением Сибири, Средней Азии (частично), Архангельской, Астраханской губерний. Расширение компетенции земств. Упразднение волостных крестьянских органов (волостной сход, правление, волостной старшина). Избрание прямым, тайным голосованием Волостных земских собраний (20-50 гласных на три года, земская управа). «Всероссийский земский союз» во главе системы земских учреждений. Изменения в сфере городского самоуправления – введение дум и управ. Организация милиции: разделение городов на районы, районов на милицейские участки, то же в уездах. Подчинение милиции городскому и земскому самоуправлению. Сохранение Временным правительством с некоторой модернизацией аппарата суда в ведении старых судебных учреждений и судей. Серьезность изменений в звене мировых судей. Введение новой катего-

рии судов по административным делам: конфликты между государственными органами, комиссарами Временного правительства и общественными учреждениями, самоуправлением, земствами, военно-промышленными комитетами. Смысл данного суда в условиях формирующейся власти – рассматривать назревающие вопросы становления государственной власти, не доводить дела до кризиса, отрабатывать новые формы взаимоотношений между звеньями демократической власти цивилизованным путем. Подчинение административным судам земельных и продовольственных комитетов.

Создание регистрационных отделений при судах для учета возникавших в обществе организаций. Важность земельных комитетов для аграрной России. Большое влияние в земельных комитетах представителей эсеров. Цель земельных комитетов – подготовка реформ. Разрешение трудовых конфликтов комиссарами труда во главе округа в несколько губерний, имелись т.н. примирительные камеры (организации).

Управление Временным правительством национальными окраинами России. Возникновение Советов, Советы мусульманских рабочих (Средняя Азия). Комитеты общественных организаций, часто - смешанного национального состава.

Их функции – замена старых царских чиновников комиссарами Временного правительства. Общее отрицательное отношение Временного правительства к различным автономиям, в т.ч. Украине, Финляндии. Учреждение Туркестанского комитета для управления Средней Азией, для Кавказа – «Особого Закавказского комитета» («Озаком»), Одновременное возникновение национальных организаций («национальных советов») в Прибалтике, Закавказье, Киргизии, Среднем Поволжье, «рады» на Украине, Белоруссии, сфатул-церии в Бессарабии, курултаев в Крыму и Башкирии с руководящей ролью местной буржуазии.

Повсеместное создание Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов с головным Советом в Петрограде. Совет как представительство депутатов от различных организаций гражданского и военного характера. Принятие Петроградским Советом «Приказа №1» с заявлением о демократизации армии, 8-часовом рабочем дне, создании рабочей милиции. Меньшевики и большевики в Советах. Поддержка Петроградским Советом Временного правительства при условии «соблюдения им своих обещаний», постольку «поскольку оно будет проводить на практике обещанную им программу реформ». Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов (март-апрель), Первый Всероссийский съезд Советов (июнь). Большевики в меньшинстве. Общая под-

держка съездом политики правительства. Создание ВЦИКа: Н.С. Чхеидзе, И.Г. Церетели, М.И. Либер. Ф.П. Дан, А.Р. Гоц. Дальнейшая эволюция Советов в сторону их революционизма, большевизации. Появление в период двоевластия фабзавкомов и их деятельность по рабочим вопросам: зарплата, прием и увольнение рабочих контроль, 8-часовой рабочий день, организация милиции, создание комиссий. Фабзавкомы - сторонники второй власти в России – Советов. Положение в воюющей армии (армейские и флотские комитеты).

Государственный строй России накануне третьей революции. Россия – буржуазная Республика. Ликвидация двоевластия. Временное правительство – высшее законодательное и распорядительное учреждение во главе с Министром-председателем (с конца августа А.Ф. Керенским). Официальная деятелость Сената, Синода, Особых совещаний, «частные совещания» Государственной Думы. Создание Предпарламента (Совет республики) – октябрь (1917 г.). Мозаичность местных органов власти и учреждений – совместное существование новых и старых органов. Одновременное возвышение рабоче-крестьянских Советов. Усиление влияния в них представителей большевиков, их лихорадочная работа по подготовке новой – третьей – революции в России.

Тема № 11.
Государственные учреждения России во время гражданской войны (1917-1920 гг.)

Свержение Временного правительства большевиками – продолжение Второй Великой смуты. Образование трех систем учреждений власти: 1. советская система; 2. учреждения Белого движения на Юге и Востоке (Омск) России; 3. государственное образование «Комуча» - (Комитет членов Учредительного собрания (Волга, Урал) – учреждения «третьей силы».

II Всероссийский съезд Советов, воззвание Ленина «Рабочим, солдатам и крестьянам». Объявление Съезда Верховной властью. ВЦИК - Всероссийский Центральный Исполнительный комитет (постоянный орган), Совет Народных Комиссаров (СНК) – первое советское правительство (конец 1917 г.). Члены СНК – народные комиссары-министры. Председатель СНК Ленин, наркомы А.И. Рыков, В.П. Милютин, А.Г. Шляпников, В.П. Ногин, А.В. Луначарский, В.А. Овсеенко (Антонов), Н.В. Крыленко-П.Е. Дыбенко – (последние трое по военным делам), Л.Д. Бронштейн (Троцкий), Н.П. Авилов, И.В. Джугашвили (Сталин) и другие. Принадлежность первого состава Советского Правительства к Рос-

сийской Коммунистической партии (большевиков). Опубликование «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа». Роспуск большевиками и левыми эсерами Учредительного собрания (5-6 января 1918 г.): подтверждение невозможности достичь согласия политическим путем, сигнал к началу гражданской войны. Разрыв левых эсеров с Советской властью. Распад блока демократических сил. Начало гражданской войны. Принятие декретов о создании Красной Армии и флота, решения СНК об образовании «Всероссийской Чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем». Первая Конституция РСФСР (1918 г.). Складывание принципиально новой системы государственных учреждений – учреждений советского типа. Соотношение избирательных прав при выборах городских и губернских советов «5 к 1». Местные органы власти в лице Советов всех уровней: областные, губернские, уездные, волостные, городские, сельские. Лишение новой властью избирательных прав всех граждан, использовавших наемный труд, живших на проценты, частных торговцев, монахов, священников, служащих и агентов бывшей полиции.

Принципиальные особенности политического и государственного устройства советской системы власти и учреждений: пронизанность всех ветвей и уровней власти, госаппарата влиянием и руководством Российской компартии при отсутствии политической оппозиции; фактическое отстранение советских учреждений от принятия самостоятельных решений по принципиальным вопросам государственной и экономической жизни.

Государственные учреждения «Белого движения». Его центры – гг. Новочеркасск, Екатеринодар (Краснодар), Омск. «Донской гражданский совет» – первое правительство «белых». Его руководители-генералы: М.В. Алексеев – политическая линия и финансы, Л.Г. Корнилов – руководство армейскими силами, А.М. Каледин – Донское казачество; члены правительства – М.В. Деникин, П.Н. Милюков, П.Б. Струве, ряд «социалистов» – эсеры. Провозглашение «Политической программы Корнилова» (Конституция). Ее главные положения: объявление общедемократических свобод, созыв Учредительного Собрания, уничтожение классовых привилегий, денационализация банков, аграрный вопрос, сохранение за рабочими «политико-экономических завоеваний» периода Февральской революции 1917 г., свобода рабочих союзов, собраний и стачек, признание в ряде случаев прав на широкую местную автономию.

Распад первого правительства «белого» движения. Возвышение Деникина и создание Добровольческой армии. Втрое правительство «бе-

лых». Юго-Восточный краевой съезд кадетов (Екатеринодар, октябрь 1918 г.). Слабая оформленность второго правительства, его руководители – Милюков, В.И. Вернадский, В.Д. Набоков, М.В. Родзянко, В.В. Шульгин, К.Н. Соколов. Погружение России в пучину военного противоборства, борьбы на взаимное уничтожение одного народа. Гражданская война общенациональная трагедия страны. Принятие съездом «Временного положения об управлении областями, занимаемыми «Добровольческой армией», тезисов о «Создании Временной всероссийской государственной власти единой для всей России» и переговоров с эсеровскими правительствами Поволжья, Сибири. Правительства А.И. Драгомирова, А.С. Лукомского, С.Д. Сазонова. Военный переворот адмирала Колчака в Омске и создание очередного антибольшевистского правительства «Верховного правителя Российского государства».

Учреждения «третьей силы». Комуч-Комитет членов Учредительного собрания и его правительство (Самара, 1918 г.). «Губернские и уездные уполномоченные», «наместники-комиссары» Комуча. Совмещение Комучем законодательных, военных, судебных и исполнительных функций с целью восстановления демократических свобод, 8-часового рабочего дня. Разрешение Комучем рабочих объединений, отмена декретов советской власти, денационализация собственности, свобода частной торговли, восстановление земства и городских дум, уравнительное распределение земли. Формирование правительством Комуча «Народной армии», поощрение процессов организации и самоорганизации народных масс, половинчатость его позиций. Разгром Комуча красными войсками.

Другие антисоветские правительства на окраинных территориях России и их управленческие учреждения: «Верховное управление Северной области» в Архангельске во главе с народным социалистом Н.В. Чайковским; «Временное Сибирское правительство» в Томске эсеровского направления под председательством П.Я. Дербера (1918 г.). Их программные установки и история. Общая бесплодность правительств т.н. «третьей силы», возникших в условиях революционной неразберихи, распада страны на самостоятельные территории, их очевидная политическая и военная слабость, неоформленность провозглашённых учреждений и организаций.

Окончание Гражданской войны, победа большевистского направления и установление полновластия Советов при централизованном партийном руководстве. Утверждение в России социалистической законности. «Военный коммунизм» в Советской России, превалирование административных рычагов управления первым государством рабочих и крестьян. Создание нового учрежденческого аппарата для реализации идеи диктатуры пролетариата.

Тема № 12.
Становление советских учреждений в 1920-30 гг.

Окончание междоусобной гражданской войны на территории России. Отход от политики "военного коммунизма" и постепенное утверждение в жизнь конституционных норм: регулярность проведения съездов Советов всех уровней, введение кодексов законов (Уголовный, Гражданский, Земельный, КЗОТ), Тресты, Акционерные общества, синдикаты периода НЭПа. Сохранение и укрепление руководящего места РКП(б) в системе государственных, экономических, военных, общественных и всех других учреждений. Профсоюзы, комсомол.

Новая системная перестройка государственных учреждений в связи с образованием СССР. Принятие Конституции 1924 года. Высшие и центральные учреждения государственной власти: Всесоюзный съезд Советов, ЦИК и его Президиум, СНК и его Наркоматы, Верховный суд. Аналогичное построение государственных учреждений всех уровней в Союзных республиках (УССР, БССР, ЗСФСР). Формирование двух палат: Совета Союза пропорционально численности населения, Совет Национальностей – равное число депутатов от союзных, автономных республик, автономных областей. «Коренизация» местных учреждений. Внимание III Всесоюзного съезда Советов (1925 г.) строительству государственных учреждений, вовлечению трудящихся, борьбе с бюрократизмом, распределению сфер компетенции между центральными и местными органами власти

Роль особого наркомата-учреждения – Рабкрина (Рабоче-крестьянской инспекции) в совершенствовании эффективности управления обществом. Формирование учреждений Рабкрина, методы его работы. Контроль партийных органов над самодеятельными организациями населения: запрет властями деятельности "Всероссийского крестьянского Союза" ввиду боязни роста его политического влияния (1923-1924 гг.). Нарастание всеобщей тенденции огосударствления всех учреждений (этатизм). Появление новых учреждений в годы первых пятилеток (индустриализация, коллективизация, культурная революция): наркомат тяжелой, легкой промышленности, лесного хозяйства, преобразование наркомата труда в ВЦСПС (Всесоюзный центральный Совет профессиональных Союзов). Изменение административного деления страны: упразднение губерний, уездов и создание областей, краев, национальных образований, районов. Решающее значение преобразований государственных учреждений в 1920-1930 годах в определении будущего характе-

ра советского общества.

Формирование коммунистической номенклатуры (советское чиновничество) – главной опоры сталинского тоталитарного режима, культа личности, укрепления господствующего положения правящей партии. Появление номенклатуры – следствие господства государственной монополии в экономике. Вытеснение из всей системы советских учреждений профессионалов – «буржуазных специалистов» – людьми с низким образовательным цензом, но соответствующих определенному партийно-классовому принципу. Номенклатура – послушное орудие власти в руках политических «вождей», важнейшее условие кровавых репрессий 1930-х годов.

Принятие VIII Чрезвычайным съездом Советов (05.12.1936 г.) новой конституции – Конституции «победившего социализма» («сталинской») и отражение ее положений в очередной модернизации государственных учреждений. Обозначение Конституцией новых функций, полномочий, статуса, структуры союзных, республиканских, местных учреждений, порядка их взаимоотношений, формирования, отчетности. Закрепление руководящей роли ВКП(б) в системе всех учреждений СССР. Принятие по данному подобию аналогичных Конституций в союзных и автономных республиках.

Избирательная система и планирование (разнарядка) депутатов в представительные органы по партийной принадлежности, социальному положению, национальности, возрасту. Абсолютная победа командно-директивного стиля, карательно-репрессивной политики. Внедрение практики принятия совместных решений партийных, государственных и советских учреждений власти по отдельным вопросам. Безусловная обязательность выполнения положений подобных постановлений всеми учреждениями страны. Демократические положения Конституции 1936 как декларация и прикрытие культа личности Сталина. Зарегулированность деятельности учреждений, сверхцентрализация управления и жизни одна из главных предпосылок ухода советской власти с политической арены.

Тема № 13.
Перестройка работы государственного аппарата в военные и первые послевоенные годы

Влияние начала Второй мировой войны (сентябрь 1939 г.) и итогов войны с Финляндией (ноябрь 1939-март 1940 гг.) на государственные преобразования. Изменение в обществе, правящей партии идеоло-

гической ориентации на роль и место государства, как системы управленческих учреждений: отказ от идеи о скором умирании государства в противоположную сторону -- сторону усиления и монополизации государством руководства экономической, политической и духовной жизнью в СССР. Формирование советских учреждений в присоединенных территориях Литвы, Латвии, Эстонии, Западной Украины, Западной Белоруссии, Бессарабии, Северной Буковины, Карело-Финской АССР. Преобразование в них Парламентов в Верховные Советы, Кабинет Министров в Совнаркомы, упразднение должностей Президентов.

Мероприятия по разукрупнению центральных наркоматов (министерств) для улучшения руководства военно-хозяйственной деятельностью, создание при СНК СССР шести новых отраслевых Советов. Повышенное внимание верховных властей к деятельности учреждений репрессивного характера. Разделение НКВД на Народный комиссариат внутренних дел и Комиссариат государственной безопасности (февраль 1941 г.). Создание наркомата госконтроля СССР, отказ от демократической практики привлечения к его работе людей «снизу» - трудящихся – и передача всех функций этого учреждения профессиональным чиновникам – контролерам-ревизорам. Принятие государственных актов (указов) по укреплению трудовой дисциплины среди работников различных ведомств и учреждений. Общее преобладание бюрократических методов и принципов работы учреждений репрессивного профиля.

Преобразования в Красной Армии в начале 1940-х годов: указ об укреплении единоначалия, восстановление генеральских и адмиральских званий, утверждение нового Главного Военного Совета. Назначение Г. Жукова начальником Генерального штаба К.А. Реорганизация Комитета Обороны по чрезвычайному статусу в составе: К. Ворошилов (председатель), И. Сталин, А. Жданов, С. Тимошенко, Н. Кузнецов (апрель 1941г.).

Государственные учреждения и их функции в годы Великой Отечественной войны. Директива советским и партийным организациям прифронтовых областей от 29 июня 1941г. Общая перестройка всего государственного аппарата снизу доверху на принципах максимальной централизации. Милитаризация конституционных органов управления. Создание системы чрезвычайных органов, правомерность их в условиях ожесточенной войны: Ставка Верховного Командования, Государственный Комитет Обороны, городские комитеты обороны, Совет по эвакуации, Управление по делам эвакуации при СНК СССР и их местные органы. Вооруженные силы – главное звено государственного аппарата с це-

лью обороны и разгрома врага. Сосредоточение всей полноты власти в руках чрезвычайных органов и их руководителей. Исключительное значение ГКО во всей партийно-государственной системе руководства войной (хозяйственная и военная деятельность). Закрепление за отдельными членами ГКО особых сфер политики, экономики и военного строительства: Г. Маленков – самолеты, моторы к ним, авиационные части; В. Молотов – производство танков; К. Ворошилов – формирование воинских частей; Н. Вознесенский – металлургия, нефть, химическая промышленность; Л. Берия – вооружение и боеприпасы. Отсутствие у ГКО собственного управленческого аппарата и опора на местные партийные и советские органы по всей вертикали и горизонтали. Введение особого института «Уполномоченных ГКО» на местах с неограниченными правами.

Создание в годы войны новых наркоматов и управлений для обеспечения армии новейшими видами военной техники и вооружения: танковой промышленности, минометного вооружения и др. Коренное и интенсивное изменение военных учреждений по управлению войсками. Создание Центрального штаба партизанского движения, многократная реорганизация карательных органов – госбезопасности, военной контрразведки, трибуналов, судов, прокуратуры.

Создание наряду с государственными учреждениями многочисленных органов управляемой общественной инициативы: славянского, еврейского, женского, молодежного антифашистского комитетов с целью укрепления связей с другими народами и странами. Сближение советских властей с Русской Православной церковью, роспуск организации «Союза воинствующих безбожников», введение орденов в честь наиболее чтимых церковью канонических святых – Александра Невского, Дмитрия Донского. Восстановление патриаршества (ноябрь 1942 г.), создание при СНК Совета по делам РПЦ. Аналогичные меры по исламской конфессии.

Некоторые изменения в устройстве национально-государственных учреждений в соответствии потребностям военного времени. Предоставление союзным республикам полномочий в сфере внешних сношений, образование Наркоматов иностранных дел этих субъектов союзной федерации. Создание войсковых формирований союзных республик, преобразование общесоюзного комиссариата Обороны в «Союзно-республиканский народный комиссариат».

Общий итог деятельности системы государственных учреждений по законам военного времени – превращение государственного аппарата в

консолидирующее звено всего военного организма СССР в 1941 – 1945 гг.

Государственные учреждения СССР в первые послевоенные годы. Перевод работы государственных учреждений на мирное время, демилитаризация и отказ от чрезвычайных органов. Децентрализация и частичная демократизация деятельности государственных служб на конституционной основе при неизменности сохранения партийно-советского руководства. Проведение выборов союзного (1946, 1950 гг.) и республиканских Верховных Советов (1947, 1951 гг.). Избрание на основе всеобщего голосования областных, краевых, окружных, городских, районных, поселковых, сельских Советов депутатов трудящихся (1947 – 1948, 1952 гг.).

Преобразование Совнаркомов в Советы Министров (15 марта 1946 г.), определение статуса министров, председателей и президиумов. Громоздкость новых государственных управленческих структур, параллелизм звеньев министерств и общее усиление административно-бюрократической тенденции в деятельности учреждений. Совершенствование работы судов, усиление ответственности судей, выборность их. Складывание в верхних эшелонах власти двух тенденций на послевоенные преобразования органов управления: с одной стороны – смягчение командных, тоталитарных методов, с другой – за их «жесткость». Сторонники первой линии – А. Жданов – секретарь ЦК ВКП(б), Н. Вознесенский – Председатель Госплана, П. Доронин – первый секретарь Курского обкома, Н. Родионов – председатель СМ РСФСР. Сторонники «жесткого» стиля – Г. Маленков, Л. Берия и их победа в противостоянии. Мотивы оправдания жесткого стиля: выдержал проверку в годы войны, не исчерпал себя, сложность международной обстановки ввиду начавшейся «холодной войны» и т.п. Общее поражение сторонников наметившейся реформаторской позиции по государственному строительству. Проявление этой тенденции в разгроме т.н. «ленинградского дела», дальнейшем огосударствлении колхозов, идее создания грандиозных «агрогородов» (инициатор Н. Хрущев).

Итог эволюционных изменений в системе государственных органов и учреждений СССР в послевоенные годы: снижение эффективности управления, нарастание потребности радикальной реорганизации системы учреждений сверху донизу на демократической основе.

Тема №14.
Реформирование системы учреждений власти во второй половине 1950 – 1960 гг.

Смерть диктатора И. Сталина (5 марта 1953 г.) и начало слома сложившейся государственно-политической системы принуждения. Противоборство за верховную власть между Маленковым, Хрущевым, Берия, В. Молотовым, Л. Кагановичем, К. Ворошиловым и другими.

Радикальная реорганизация карательных сталинско-бериевских органов (ГУЛАГ, «Особые совещания», «тройки», реабилитация заключенных…). XX съезд КПСС, доклад Хрущева «О культе личности и его последствиях» как начало практического осуществления десталинизации советского общества. Лишение Верховного суда СССР прав неограниченного контроля за низовой системой судов, введение нормы обязательного присутствия подсудимого (обвиняемого) на судебном процессе, ликвидация понятия «враг народа». Приближение учреждений суда к мировым нормам юриспруденции. Изменение структуры учреждений в хозяйственной области: от руководства экономикой через отраслевые министерства к руководству через региональные центры – Советы народного хозяйства (Совнархозы – 1957 г.). Упразднение 141 общесоюзных и республиканских министерств. Получение Республикам относительной административно-хозяйственной автономии. Разделение Хрущевым партийных и советских комитетов на промышленные (городские) и сельские. Плюсы и минусы хрущевских учрежденческих реорганизаций. Дальнейшее экспериментирование в области сельского хозяйства: укрупнение колхозов и совхозов, отход от сталинской концепции по вопросу о колхозно-кооперативной собственности как разновидности общенародной собственности и принятие хрущевской формулировки коллективная собственность на весь период социализма.

Обновления главной «учрежденческой» командной организации – КПСС. Отказ от титула «Генеральный» секретарь и замена его названием «Первый», расширение представительства в Политбюро ЦК, его Секретариате за счет включения в их состав партийных чиновников с мест. Значение Пленумов ЦК КПСС как своеобразного парламента страны. Возрождение коммунистической элиты в период «Оттепели Хрущева» по сравнению с ущербным ее существования в период сталинского правления – диктатуры. Общая технократизация учрежденческого аппарата, слияние в его лице управленческих, политических и хозяйственных функций. Смещение в практической деятельности функций высшего, среднего и местного учрежденческих звеньев. Провозглашение Хруще-

вым на XXII съезде партии (1961г.) утопических прожектов строительства коммунизма к 1980 году. Внесение в Устав КПСС положения о регулярной сменяемости кадров партийных бюрократов – чиновников. Противоречивость курса Хрущева в управленческой и политической сферах. Его нападки на деятелей раскрепощенной интеллигенции, художников – абстракционистов, неоправданное сокращение армии, отставка министра обороны Г. Жукова, сокращение размеров приусадебных участков колхозников и др. Назревание новых реорганизаций учрежденческого советского аппарата. Смещение Хрущева. Общая закономерность строительства и особенностей функционирования учреждений в России – зависимость их направленности от очередного временщика как показатель незрелости общества.

Переход верховной власти к Л. Брежневу, А. Косыгину. Начало новых политических и учрежденческих перестроек: отказ от многих новаций предшественника, приостановление десталинизации государственного строя и общества в целом. Мартовский и Сентябрьский Пленумы ЦК 1965г. и их смысл. Новые реорганизации в системе управления социальной и хозяйственной жизнью.

Тема №15.
Дальнейшая стагнация советских учреждений в 1960-х – начале 80-х годов. Углубление их кризиса

Укрепление при Брежневе власти коммунистической номенклатуры партийного аппарата, подмена им работы государственных, советских и общественных организаций и учреждений. Складывание в СССР невиданного по численности управленческого чиновничества (18 миллионов человек). Сведение органов и учреждений советской власти до положения ширмы, прикрытия номенклатурного партийного фасада. Ориентация всей государственной управленческой машины на постепенность, внешнюю стабильность, отказ от реформ, экстенсивное расширение производственного потенциала. Результат – развитие страны вне мировой информационной революции – компьютеризации, как важнейшего условия экономического и социального роста в современных условиях. Отставание от США, Западного мира, Японии. Постепенное утверждение в работе советских учреждений консервативного традиционализма, стагнации. Подмена отделами Секретариата ЦК КПСС работы министерств правительства. Монополизация крайкомами и обкомами на местах функций советских и хозяйственных учреждений. Развитие управленческой системы через создание новых учреждений, различ-

ных перераспределений внутри самих ведомств и министерств. Потеря учрежденческой системой гибкости, новизны в управлении. Половинчатые попытки высших властей изменить сложившееся положение в области управления к концу 1970-х гг. Формирование территориально-производственных органов управления, внимание улучшению планирования, интенсификации производства. Разрастание военно-промышленного комплекса в СССР, функций КГБ и создание в его недрах 5 главных управлений, в том числе охраны Конституции (на деле – подавление всякого инакомыслия), 11 технических управлений.

Принятие в 1977 году новой Конституции, закрепление в ее 6-й статье руководящей и направляющей роли КПСС, надуманной концепции «развитого социализма». Конституционное провозглашение законодательных функций в стране за Верховными Советами, исполнительных – за Советом Министров СССР. Подмена на деле этих органов государственной власти партийными комитетами разных уровней и превращение Верховного Совета из законотворческого органа в законоутверждающий, законопубликующий. Избрание депутатов всех уровней на безальтернативной основе. Сведение избирательной системы к формальному ее существованию. Подконтрольность судебной системы политической власти.

Сохранение сложившейся государственной системы при преемниках Брежнева – Ю. Андропове и К. Черненко. Бюрократический аппарат, служебная иерархия и показная дисциплина, авторитаризм. Полная невозможность реформирования и эволюции управленческой системы советско-партийного типа.

Тема №16.
Модернизация государственных учреждений в период перестройки. Конец советской системы управления (1985 – 1991 гг.)

Советское общество как особый социум и система государственных учреждений к середине 1980-х годов: господство политических верхов и безмолвность общества, эксплуатация властью российских традиций соборности, коллективизма во имя достижения марксистско-коммунистического торжества равенства и справедливости, нарастание экономического и технологического отставания СССР от развитых стран Запада, Японии; механизм торможения и постепенное саморазложение советской модели государственного устройства, исчерпание ее внутренних ресурсов развития, неспособность разрешить нараставшие пробле-

мы с помощью старых методов управления. Обветшание идеи социализма и коммунизма, концепции «развитого социализма», потеря к ним общественного интереса.

Избрание М.С. Горбачева (март 1985 г.) на должность Генсека ЦК КПСС и начало перестройки – реформ по обновлению социализма. Основные лозунги перестройки: «новое политическое мышление», «демократизация», «гласность», «ускорение». Четвертая в XX веке смена государственного порядка в России (дореволюционная монархическая система власти, Временное правительство и его учреждения, советская система). Первые шаги по созданию предприятий и учреждений в сторону движения к рынку: аренда, семейный подряд, кооперативы, совместные предприятия. Введение госприемки и резкий рост численности бюрократического аппарата, чиновничества. Рост теневого, криминального сектора экономики. Складывание четырех шкал цен на продукты, товары и услуги: государственные, кооперативные, договорные и теневые. Общее погружение советской экономики и системы учреждений в пучину нарастающих противоречий: падение темпов производства, складывание затратной экономики, всеобщего дефицита при фактическом наличии огромных ресурсов.

Первые демократические прорывы в формировании политических учреждений правящей партии и государства: введение альтернативных выборов партийных чиновников (1987 г.), проведение XIX партконференции (1988 г.), появление понятий «правовое государство», «гражданское общество»; I Съезд народных депутатов СССР (май, 1989 г.) – 2250 депутатов от общественных организаций и одномандатных округов с альтернативными выборами; избрание Съездом Верховного совета (54[illegible] члена). Образование на I Съезде Межрегиональной депутатской группы – основы движения «Демократическая Россия» и официальной оппозиции КПСС – невиданное в условиях тоталитарного государства явление. Руководители МГ А.Н. Сахаров, Б.Н. Ельцин, Ю.Н. Афанасьев, Г.Х. Попов и др.

Углубление политического кризиса советской государственной системы власти и учреждений. Возникновение самодеятельных национально-политических организаций, межнациональных конфликтов – предвестники распада СССР. Политические маневрирования М. Горбачева по сохранению единого государственного пространства. «Новоогаревский процесс» по выработке проекта Второго союзного Договора. Безуспешность этих попыток. Фактический выход из состава СССР прибалтийских республик. Отмена 6-ой статьи Конституции 1977 г. о моно-

полии КПСС на власть в стране, руководящую роль (март, 1990 г.). Избрание первым Президентом СССР М.С. Горбачева.

Нарастание противостояния между союзным Центром и республиками СССР. Выборы Совета народных депутатов РСФСР. I Съезд народных депутатов и принятие им «Декларации о государственном суверенитете РСФСР» 12 июня 1990 г. Провозглашение верховенства законов РСФСР над законами СССР, распространение государственного суверенитета на всю территорию России, утверждение права самостоятельного решения вопросов ее государственными учреждениями независимо от Центра. Аналогичные действия других бывших союзных республик-государств. Начало фактического распада единой системы государственных органов советской власти. 1991 год – критический год в истории СССР. Складывание в России двух параллельных систем власти и их учреждений с противоположными политическими и экономическими целями. «Война законов». Нарастание угрозы гражданского противостояния в России сторонников дальнейшего социалистического развития и рыночно-буржуазных отношений, очередной смуты. Опасность такого состояния для страны и мира при наличии ядерного оружия. Мартовский Референдум 1991 г. о будущей судьбе Союза ССР и его бесплодность для реальной политики по сохранению единства страны. Выборы Ельцина Президентом России 12 июня 1991 г. Раскол в КПСС на уровне учреждений и правящей в центре и на местах номенклатуры.

Созревание в консервативных кругах советского и партийного руководства, верхушке КГБ идеи пресечения развития страны по демократическому сценарию. Августовское (1991 г.) выступление Государственного комитета по Чрезвычайному положению. Провал путча. Руководители и идеологи ГКЧП Г. Янаев – вице-президент СССР, А.И. Тизяков – президент Ассоциации госпредприятий, А.И. Лукьянов – Председатель Верховного Совета СССР. Основные положения обращения «гэкачепистов». «К советскому народу»: объявление себя истинными защитниками демократии и реформ, обещание благ и льгот всем слоям населения страны, предоставление всем желающим горожанам земельных участков… Указ Ельцина о прекращении деятельности КПСС на территории России (20 августа). Закрытие коммунистических учреждений партии, ликвидация ее собственности. Провал ГКЧП как конец коммунистической номенклатуры, катализатор ускорения распада СССР.

Государственный аппарат последних месяцев 1991 года. Переформирование государственных учреждений и структур управления в условиях фактического распада СССР и одновременно его формального

существования. Согласование внутренней и внешней политики через образование новых учреждений – Государственный Совет в составе Президента СССР и первых руководителей бывших союзных республик и Межреспубликанский экономический комитет. Подписание частью бывших республик «Договора об экономическом сотрудничестве» (октябрь). Получение Президентом России Ельциным от V съезда народных депутатов РСФСР дополнительных полномочий. Обретение высшими органами власти России и ее руководителями полной самостоятельности в проведении собственной политики. Изменение тона их политики на сдержанность в отношении внутреннего российского сепаратизма, целостности страны. Утверждение в России собственной политической и экономической власти. Подписание Президентами России, Украины и Белоруссии (Ельцин, Л. Кравчук, С. Шушкевич) 8 декабря 1991 года «Беловежского соглашения» о прекращении существования СССР. Образование Содружества Независимых Государств со свободным присоединением к нему других стран. Сложение Горбачевым полномочий Президента СССР (25 декабря).

Решение Верховного Совета РСФСР о переименовании страны в «Российскую Федерацию – Россию». Выход России на путь самостоятельного государственного развития, радикальных преобразований и реформ.

Тема №17.
Трудности и противоречия складывания системы государственных учреждений и местного самоуправления в посткоммунистической России (1990 – начало 2000-х гг.)

Сложность, нестандартность внутренней и международной ситуации России в начальный период формирования собственной государственности: общий паралич старых советских механизмов управления и непригодность их для решения новых целей, изменение геополитического положения и потеря ряда важных морских выходов, угроза целостности территории страны в условиях сильных центробежных процессов отдельных субъектов Федерации на «суверенизацию». Существование в государственном организме страны двух противоречивых начал: 1). Президентское правление, разделение и взаимное ограничение ветвей власти; 2). Иерархия системы Советов, монополия на власть со стороны правящей партии при отсутствии правовой и судебной ответственности за принимаемые решения.

Создание системы государственного аппарата и духовное возрож-

дение – двуединая задача новой российской власти и ее учреждений. Движение в направлении развития рыночного хозяйства, правового демократического государства. Разрешение этих проблем в условиях противоборства реформаторских и контрреформаторских сил. Неполное осознание новой российской властью после 1991г. особенностей исторической ситуации, негласный отказ от прямого и быстрого демонтажа старой системы советских учреждений, промедление с организацией выборов новых государственных структур. Ошибочность данной линии правительства и политического окружения Ельцина. Как следствие – усиление сепаратистских тенденций, противодействие старого советского чиновничьего аппарата наметившимся экономическим реформам.

Национальные и межнациональные отношения в новой России после распада устройства советской национальной государственности. Упрочение влияния национальных элит в своих регионах – республиках. Прямая угроза единству России, построенной на принципах неустойчивого Федерализма – прообраза СССР. Подписание субъектами России Федеративного договора – компромиссного документа, снизившего внутриполитическое напряжение в стране (31 марта 1992г.).

Формирование новых правовых основ для полноценного складывания и функционирования государственных учреждений демократической России. Подписание Президентом РФ указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в России» (январь 1993 г.). Углубление противоречий между президентской властью и Верховным Советом во главе с его председателем Р. Хасбулатовым. Возрастание конфронтации между двумя ветвями власти – исполнительной и законодательной. Разрешение противоречия 3-4 октября 1993 г. События «Черного Октября» как рубеж окончательного разрушения Советской власти в России и расплата нового руководства страны за промедления с реорганизацией учреждений сразу после 1991 года. Полярность, неоднозначность политических оценок расстрела Белого Дома и разгона старого Верховного Совета. Ускорение процесса создания новых учреждений власти и принятия Конституции.

Выборы 12 декабря 1993 года двухпалатного федерального собрания – Совета Федерации и Государственной Думы. Принятие Конституции как главной правовой основы формирования новых государственных структур и учреждений. Официальное провозглашение в Конституции статуса государства – «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Состав РФ, прерогатива действия ее законов на

всей территории. Носитель суверенитета и источник власти – народ. Проявление его власти и выражение воли – референдумы и свободные выборы. Зыбкость и декларативность осуществления в реальности провозглашенных прав и свобод.

Административное деление России на самостоятельные субъекты, края, области, города федерального подчинения (Москва, Санкт-Петербург), автономная область, автономный округ. Возвращение в государственно-политический оборот терминов «губерния», «губернатор». Равноправное положение всех субъектов Федерации. Максимальная деполитизация Конституции, признание ею принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Равноправие форм собственности (частная, государственная, муниципальная, кооперативная и др.). Соответствие положений Конституции России образца 1993 года международным правовым нормам и стандартам.

Деятельность учреждений всех ветвей власти по приведению в соответствие с новой Конституцией нормативных актов и документов субъектов Федерации в сферах экономики, политики, национальных взаимоотношений, других многочисленных институтов социальной жизни и практики. Принятие, утверждение, провозглашение «Договора об общественном согласии» (1994г.), «Гражданского кодекса», законов «О Конституционном суде», «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995г.), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995г.). Незавершенность совокупной правовой базы, неосвоенность многих законодательных новых положений в силу краткости истории складывания российской государственности. Достаточность общего блока, пакета правовых положений и документов для формирования основы современной российской государственности как системы учреждений.

Учреждения Российской Федерации в условиях становления современного отечественного федерализма. Отход от командно-административного жесткого стиля управления, подчиненности мест Центру. Сложности российского федерализма по факту, историческим традициям и Конституции 1993г. Отсутствие в статьях Основного Закона положения (запрета) на выход из состава Федерации при сохранении целостности государства. Отсутствие в Конституции международной нормы Федерации (классического принципа) на произвольное одностороннее изменение статуса субъекта как главного условия объявления всеобщей суверенизации. Глубинные причины этих принципиальных положений, как результат – увеличение численности субъектов Федера-

ции до неуправляемости – 89 (21 республика, 6 краев, 49 областей – губерний, 2 города федерального масштаба, одна автономная область, 10 автономных округов). Россия – «несимметричная федерация» при одновременной конституционной декларации о равноправии субъектов РФ. Нестандартность, парадоксальность административно-государственного устройства России: сочетание унитарности и признание национально-культурной самобытности при самоидефикации 176 этносов различной численности. Трудности разрешения проблемы сохранения единства России в начале 90-х годов в условиях слабости государственного аппарата, неоформленности его учреждений, распада старой административно-хозяйственной системы координации и управления. Понятие о конфедерации как форме государственного устройства. Поиск центральной властью (Москва) путей противодействия центробежным тенденциям. Создание «Совета глав республик» в составе президентов национальных республик России. Несогласие глав российских, по преимуществу русских, регионов, «Союза губернаторов» с принижением их статуса по сравнению с национальными образованиями России. Заявления Нижегородского, Архангельского Советов, попытки создания Уральской Республики.

Положения Конституции о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71 конституции РФ). Появление в практике внутригосударственных отношений новых дополнительных к Конституции правовых норм «взаимного делегирования» полномочий, их содержательная сущность, политическая значимость. Система заключения договоров Центра с субъектами для сохранения единства России как федеративного государства в годы смуты и общественного брожения. Правомерность и оправданность действий Центра в исключительных исторических условиях.

Сложность, многозначность процессов утверждения в России единого демократического пространства, правового государства, выравнивания статусов субъектов Федерации с учетом исторических и межнациональных особенностей, перехода от унитарных правил общежития. Место, роль и ответственность госаппарата, политических лидеров в условиях всеобщего системного кризиса власти. Российский федерализм – есть оптимальное и гибкое сочетание высшей, центральной и местной власти.

Региональная политика властей России и её непременные составляющие: создание условий для утверждения реальной социальной справедливости, обеспечения безопасности жизни каждого гражданина. Не-

отложность разработки и реализации региональных программ с непременным учетом полиэтничного состава населений республик, краев, губерний.

Основные структурные звенья государственных учреждений современной России, их предметы ведения и прерогативы, полномочия. Учреждения верховной власти: Президент, двухпалатное Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды РФ. Президент страны – глава Российского государства и ее исполнительной ветви власти. Исключительная широта полномочий (статьи Конституции 80, 83, 84). Президент является гарантом Основного Закона, обеспечивает суверенитет РФ, определяет внутреннюю и внешнюю политику России, представляет Россию на международном уровне. Президент избирается на четыре года, не моложе 35 лет, не может занимать должность более двух сроков подряд. Назначает с согласия Госдумы Председателя Правительства РФ, принимает его отставку, тоже по председателю Центрального Банка РФ, федеральным министрам, судьям Конституционного суда, Генеральном прокуроре. Последнего – с согласия Совета Федерации. Президент назначает выборы Государственной Думы, распускает ее в предусмотренном законе порядке, вносит в Думу законопроекты, подписывает и обнародует их, назначает референдум, обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием. Другие полномочия: Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ, вводит военное и чрезвычайное положение с согласия СФ и ГД, издает указы, решает вопросы гражданства. Плюсы и минусы российского президентства, необходимость корректировки, противовесов, совершенствования его власти.

Федеральное Собрание – законодательный орган РФ – двухпалатный Парламент России: Совет Федерации и Государственная Дума. Состав СФ – по два представителя от каждого из 89 субъектов РФ – руководители законодательной и соисполнительной власти; Государственная Дума – 450 депутатов (225 по «партийным спискам» 225 по одномандатным избирательным округам). Полномочия Совета Федерации: границы между субъектами страны, утверждение указов о военном положении, назначение выборов Президента, отрешение его от должности, назначение судей верховных инстанций, Генерального прокурора. Реорганизация Совета Федерации на начало 2002 года. Полномочия Государственной Думы: дает согласие Президенту на назначение Председателя Правительства РФ; рассматривает вопросы о доверии ему; назначает Председателя Центробанка, председателя Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека; объявляет амнистии. Главное дело и назначение

Госдумы – принятие федеральных законов с последующим их прохождением через СФ и Президента (по бюджету, международным договорам, границам, войне и миру). Важность деятельности Совета Федерации для эффективности работы всех государственных учреждений страны, качества нормативных актов. Оценка деятельности законодательных высших органов России в ежегодных посланиях Президента. Общий дисбаланс властных прерогатив в пользу Президента. Система сдержек в законе между ветвями власти. Российская Федерация по факту – президентско-парламентская республика. Определенная «нечеткость» в разграничении функций между ветвями власти и их государственными учреждениями, последствия этого явления.

Правительство РФ – основной орган исполнительной власти России. Его председатель, заместители председателя, министры. Статья № 114 О функциях Правительства России: представляет Думе бюджет, отчет о его исполнении, обеспечивает в стране единую финансовую политику, руководит федеральной собственностью, проводит меры по обороне страны, реализует внешнюю политику государства; обеспечивает внутреннюю безопасность граждан, их права, свободы и собственность. Определение порядка деятельности Правительства законами РФ. Реализация всей совокупности полномочий и обязанностей Правительства через свои ведомственные учреждения, подчиненность их по вертикали. Необходимые меры по повышению эффективности работы Правительства РФ: упрощение его структуры, устранение дублирования, независимость учреждений федеральной исполнительной власти от региональных органов, контроль за эффективностью, усиление роли юстиции за ведомственным нормотворчеством...

Судебная власть России (ст.118 Конституции РФ): независимость судей, пожизненная несменяемость. Судебные учреждения как форма государственной власти. Основные структуры высшей судебной власти: Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд. Их особые полномочия. Слабость и беспомощность современных российских судов. Актуальность судебной реформы в России.

Государственные учреждения субъектов Федерации - часть системы высшей и центральной власти. Законодательные органы на уровне краев, республик, областей (губерний): законодательные собрания, Думы, Верховные Советы (в Бурятии – Народный Хурал). Периодически избираются населением субъектов через прямое и тайное голосование. Исполнительная власть – губернаторы, президенты республик, правительства, мэры городов, различные администрации, их отделы и службы,

департаменты. Избираются населением. Судебная власть устанавливается Конституцией РФ (ст. 118). Осуществляется через систему общих судов. Проблемы совершенствования деятельности всех судов современной России. Судебная реформа.

Особенности профессиональной деятельности служащих государственных учреждений. Организация государственной службы. «Система заслуг» государственных служащих: подлинное гражданское служение, продвижение добросовестных, ясная и строгая должностная определенность обязанностей и др. Законы и указы Президента, Государственной Думы по совершенствованию деятельности государственных чиновников сверху донизу.

Учреждения местной власти современной России. Местная власть - последняя и главная инстанция разрешения насущных проблем населения. Прохождение через систему местных учреждений практически всей в совокупности государственной политики. Уход с исторической сцены России местных Советов народных депутатов ввиду их политической и финансово-хозяйственной зависимости от высших государственных звеньев власти партийного руководства. Первые шаги на пути восстановления самостоятельности местной власти, учреждений. Реализация закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» через создание «органов территориально-общественного самоуправления, собрания граждан, иные форм непосредственной демократии». Разнесение понятий «местное самоуправление» и «государственная власть». Местные органы – как органы самоуправления самого населения. Спорность, двусмысленность отделения местного самоуправления от государственной власти.

Введение понятия «местная администрация» на смену исполкомам местных Советов (1991 г.). Полное отделение государственной власти и местного самоуправления по реформе 1992 г. Трудности начала становления и упрочения местного самоуправления в России, фактическое отсутствие прямого участия населения в управлении делами при конституционной декларативности его.

Создание и развитие правовых начал функционирования местных учреждений как органов самоорганизации населения в указах Президента России, Конституции 1993 г., законах Государственной думы 1990-х годов. Определение в них понятий «муниципальное образование», «органы местного самоуправления», «глава муниципального образования», «территориальное общественное самоуправление», «вопросы местного значения», «финансово-экономические основы местного самоуправле-

ния» и другое. Сложность, запутанность представлений о местных учреждениях в практике жизни.

Структура учреждений местного самоуправления. Компетенция решения вопросов «местного значения», их содержание и перечень в статье № 6 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.). Расширение финансово-экономических основ местного самоуправления, как решающего условия реализации властных функций и полномочий. Разрешение законом самоуправления собственностью (передавать объекты в пользование, аренду, совершать сделки с имуществом и т.п.). Проблемы взаимоотношений местных учреждений с региональной властью, стремление последней к стеснению деятельности низовых органов, установить контроль.

Актуальность, неотложность мер по повышению действенности местных учреждений власти, особенно в части прав населения городов и сел. Правомерность идеи А.И. Солженицына о создании и восстановлении в России земств, отмененных в годы советской власти. Дискуссионность вопроса о соотношении и взаимодействии, подчиненности местных учреждений вышестоящим государственным инстанциям. Объективные и субъективные трудности на пути реализации идеи прямого самоуправления народа ввиду укоренившейся в России многовековой тенденции на централизацию, господство командных методов руководства, общего равнодушия широких слоев населения.

Некоторые итоги функционирования государственных и местных учреждений в современной России: в трудных условиях конфликтов, противоборства противоположных тенденций и сил выработана новая правовая база, как необходимое и главное условие реформирования власти; внедряется в практику и общественное сознание важность отказа от принципов командно-административного стиля руководства и перехода к управлению в условиях рыночных отношений. Драматичность преодоления наследия прошлого менталитета в сфере государственного строительства. Окончательная неоформленность современной системы государственных учреждений в условиях продолжающихся реформ, неэффективность их работы, безвластность при значительных законных полномочиях. Как результат – низкая эффективность экономической деятельности государства, финансовые трудности, кризисное или предкризисное состояние культуры, здравоохранения, образования, науки, вооруженных сил, значительный износ средств производства, господство коррупции, расцвет преступности.

Истоки настоящего состояния государственного порядка в России, отличие их от причин кризисов в дореволюционные годы. Кризис текущих лет -- следствие крушения старых базовых социалистических ценностей, отказа от не оправдавших себя методов тоталитарного руководства обществом, распада государства, построенного на основе жестких унитарных принципов.

Государственная необходимость утверждения в России общепринятых в мировой практике способов эффективности деятельности учреждений, власти вообще – открытость и понятность народу, обществу, подконтрольность деятельности со стороны общественных институтов, отчетность власти.

ХРОНИКА ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ

- середина X века – утверждение в Киеве варяжских князей из рода Рюриковичей
- 1097, 1100 гг. – первые – княжеские Советы-Соборы аристократические институты Киевской Руси
- 40-е годы XII в. – утверждение традиции и права Киевского вече на избрание князя по договору – "ряду"
- после 988 г. – деление управления Новгородом на Торговую и Софийскую стороны
- середина XII в. – начало в Новгороде практики выборности высшей администрации – посадника, тысяцкого, епископа
- Средневековый Новгород – державная, самоуправляемая община со "сторонами", "концами", "пятинами", "волостями"
- Средневековый Псков – "младший брат" Новгорода, вольная, самоуправляемая городская община
- не позднее 1054 г. - появление Краткой редакции "Русской Правды" ("Суд Ярослава Владимировича" – в литературе – "Правда Ярослава")
- не ранее 1113 г. – Пространная редакция "Русской правды" - т.н. "Устав" Владимира Мономаха – Сборника норм древнерусского права
- вторая половина XIII-XIV вв. – продолжение процесса феодального дробления Руси. Период монголо-татарского ига
- XIV-XV вв. – становление и развитие Московского централизованного государства
- 1497 г. – первый "Судебник" на Руси (Судебник Ивана III).
- Середина XVI в. – зарождение в России приказов – органов центрального управления страны - факт утверждения первых бюрократических учреждений общегосударственного масштаба.
- Середина XVI в. – отмирание многоступенчатых вассальных отношений и замена их отношениями подданства Великому московскому князю (царю)
- XVI в. – разделение светских феодалов на особых служилых людей – "думных", "московских" и "городовых".
- 1547 г. – великий князь Иван Васильевич (Грозный) получил титул царя
- 1550 г. – второй "Судебник" в России (Ивана IV Грозного)
- 1555 г. – упразднение кормлений в России – способа содержания должностных лиц и учреждений за счет местного населения

- 1649 г. – принятие "Соборного Уложения" – свода законов Российского государства при царе Алексее Михайловиче

- 1654-1676 гг. Приказ Тайных дел

- 1682 г. – отмена местничества – системы феодальной иерархии в Русском государстве XV-XVII вв. Прекращение пагубной практики назначения на должности по степени древности (знатности) рода

- 1695-1729 гг. – Преображенский приказ Петра I

- 1699 г. реформа городского управления в России

- 1708-1710 гг. – учреждение в стране губернского административного деления по первой местной реформе Петра I

- 1711-1917 гг. – функционирование в России правительствующего Сената (или Высокий Сенат, правительственный Сенат)

- 1718-1726 г. – Тайная канцелярия при императоре

- 1719 г. – Вторая местная реформа

- 1715-1721 гг. – учреждение 12 коллегий – новых центральных органов управления

- 1720 г. – издание "Генерального регламента" – Устава государственной гражданской службы российских учреждений

- 1721 г. – провозглашение Петра I императором России

- 1721–1918 гг. – деятельность Синода Русской Православной церкви.

- 1722 г. – учреждение "Табеля о рангах"

- 1723 г. - 1724 г. – проведение Петром I второй городской реформы

- 1726-1730 гг. – действие Верховного Тайного Совета.

- 1727 г. – реформа учреждений местного управления

- 1731-1761 гг. – Канцелярия "Тайных розыскных дел".

- 1731-1741 гг. – действие Кабинета Министров

- 1756-1761 гг. – Канцелярия при высочайшем Дворе

- 1762-1801 гг. – Тайная экспедиция Сената.

- 1763 г. – реформа Сената по проекту Н.И. Панина и образование департаментов в структуре Сената

- 1767-1768 гг. – создание и деятельность "Комиссии об Уложении" – сословного собрания для выработки нового свода законов Российской империи. Прообраз российского парламента

- 1769-1801 гг. – Совет при высочайшем дворе

- 1782 г. – Устав благочиния.

- 1785 г. – Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства

- 1785 г. – Грамота на права и выгоды городам Российской империи
- 1797 г. – "Акт о порядке престолонаследия" и "Уложение об императорской фамилии". Учреждены Павлом I.
- 1801-1810 гг. – деятельность "Непременного Совета"
- 1802 г. – учреждение новых центральных органов власти – 8 министерств
- 1802-1806 гг. – учреждение и деятельность Комитета Министров
- 1803 г. – учреждение в России шести учебных округов во главе с Университетскими центрами
- 1804, 1835, 1863, 1884 гг. – введение (новых, очередных) университетских Уставов
- 1810-1917 гг. – Государственный Совет и его деятельность
- 1811 г. – введение в России "Общего учреждения министерств". Упорядочение системы деятельности органов государственной исполнительной власти по проекту М.М. Сперанского
- 1811 г. – создание Главного управления ревизии государственных счетов (1836-1917 – государственный контроль)
- 1815-1874 гг. – русское наместничество в царстве Польском
- XVIII-XIX вв. – утверждение и деятельность в провинциях института наместников, генерал-губернаторов и гражданских губернаторов
- 1822 г – реформа управления Сибирью ("Устав об управлении инородцев"). Инициатор Устава – М. Сперанский.
- 1826-1917 гг. – Министерство императорского дворца
- 1826-1880 гг. – III Отделение Собственной его императорского величества канцелярии
- 1832-1917 гг. – Свод законов Российской империи
- 1837-1894 гг. – Министерство государственных имуществ
- 1837 г. – становая полицейская реформа
- 1844-1883, 1905-1917 гг. – наместничество на Кавказе
- 1857-1917 гг. – Совет Министров
- 1860-1917 гг. – Государственный Банк России
- 1861-1917 гг. – волостные и сельские сословные органы крестьян
- 1862 г. – полицейская реформа уездного управления
- 1864-1917 гг. – губернские и уездные органы земского самоуправления
- 1864 г. – реформа российской судебной системы
- 1865-1917 гг. главное управление по делам печати в России

- 1865-1917 г. – Министерство путей сообщения
- 1867 г. – учреждение Туркестанского генерал-губернаторства
- 1867-1917 гг. – деятельность военно-окружных судов
- 1880-е гг. – начало возникновения охранных отделений
- 1881 г. – "Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия"
- 1882-1917 гг. – Крестьянский поземельный банк
- 1882-1917 гг. – фабричная инспекция в России
- 1889-1917 гг. – земские участковые начальники
- 1898-1917 гг. – создание и деятельность Особого (Политического) отдела Департамента полиции
- 1905 г. – законы о создании Булыгинской Думы
- 1905, 17 октября – Манифест Николая II "Об усовершенствовании государственного порядка"
- 1905, 19 октября – реформа Совета Министров
- 1906 г. – указ об "Учреждении Государственной Думы" и закон "Об изменении учреждения Государственного совета"
- 1906 г. – Новая редакция (кодификация) "Свода основных законов Российской империи"
- 1906 г. (27 апреля - 8 июня) – Государственная Дума первого созыва
- 1907 г. (20 февраля – 3 июня) - Государственная Дума второго созыва
- 1907 г., 3 июня – указ о "Положении о выборах в Государственную Думу"
- 1907 г., 1 ноября – 1912 г., 9 июня - Государственная Дума третьего созыва
- 1912 г., 15 ноября – 1917 г., 25 февраля - Государственная Дума четвертого созыва
- 1912 г. – страховая реформа и создание Страхового органа Министерства торговли и промышленности
- 1914 г., 16 июля – Положение о полевом управлении в военное время
- 1914 г., июль – начало 1918 г. – создание и деятельность Всероссийского земского и городского Союза (Земгор)
- 1915 – начало 1918 гг. - деятельность Военно-промышленных комитетов
- 1915 – начало 1918 гг. – Особые совещания

1917 год

- 25-27 февраля – Февральская буржуазно-демократическая революция
- 27 февраля – создание Временного комитета Государственной Думы
- 27 февраля – образование Петроградского Совета рабочих депутатов
- 2 марта – отречение от престола императора Николая II
- 2 марта – 2 мая – однородно-буржуазное правительство князя Г.Е. Львова
- 13 марта - создание Временным правительством "Особого совещания по подготовке закона о выборах в Учредительное Собрание России"

22 марта – создание Временным правительством Чрезвычайной следственной комиссии, Юридического совещания

- 29 марта – 3 апреля – Всероссийское совещание советов рабочих и солдатских депутатов
- 15 апреля – городская реформа Временного правительства
- 21 апреля – учреждение Главного земельного комитета и местных земельных комитетов
- 5 мая – 2 июля – первое коалиционное правительство князя Г.F Львова
- 5 мая – учреждение ряда новых министерств (труда, просвещения, государственного призрения, почт и телеграфов)
- 21 мая – земская реформа Временного правительства

3-24 июня – первый Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов

- 24 июля – 26 августа – второе коалиционное Временное правительство А.Ф. Керенского

7 августа – начало заседания Всероссийской комиссии по выборам в Учредительное Собрание (Всевыборы)

12-15 августа – Государственное Совещание в Москве

1-24 сентября – "Директория" или "Совет пяти" - коллегия министров

- 1 сентября – провозглашение России Республикой
- 14-22 сентября – Всероссийское Демократическое совещание в целях ослабления нараставшего в России революционного кризиса
- 25 сентября – 25 октября – третье коалиционное Временное правительство А.Ф. Керенского

- 7 октября – 25 октября – "Предпарламент" – Временный Совет Республики – совещательный орган при Временном правительстве

- 10, 16 октября – заседания большевистского ЦК РСДРП, принявшего решение о вооруженном восстании

- 12 октября – решение Петроградского Совета о создании Военно-революционного комитета

- 26-26 октября – вооруженное восстание в Петрограде, работа II Всероссийского съезда Советов

- 26 октября – падение Временного правительства А.Ф. Керенского, принятие первых декретов Советской власти

- 25-26 октября – начало формирования новой системы государственных учреждений советского типа. Образование верховных органов власти - Всероссийского Съезда Советов, его ВЦИКа, правительства России – Совета Народных комиссаров (Совнарком, председатель - Ленин)

- 12 ноября – выборы в Учредительное Собрание

- декабрь – создание в Новочеркасске "Донского гражданского Совета" – первого антисоветского белогвардейского правительства во главе с "триумвиратом": генералы М.В. Алексеев, Л.Г. Корнилов, А.М. Каледин

- конец 1917 г. – начало 1918 г. – создание силовых, карательных органов советской власти – НКВД, ВЧК, РККА

- 3 января 1918 г. – принятие ВЦИКом "Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа" – первого конституционного акта, закрепившего основные принципы и задачи новой власти

- 5 января 1918 г. – созыв Учредительного Собрания России и его разгон большевиками. Утрата исторической возможности политического компромисса для создания государственных учреждений при участии левого блока

- 8 июня 1918 г. - создание правительства КОМУЧА – Комитета членов Учредительного Собрания – его учреждений-представителей "третьего" пути в условиях революционного противоборства "белых" и "красных"

- 4-10 июля – принятие V Всероссийским Съездом Советов первой Конституции РСФСР

- 6-7 июля – восстание левых эсеров в Москве

- 1918 г. – формирование "Временного правительства Северной области" (Архангельск); "Временного Сибирского правительства" (Томск) с умеренными социалистическими требованиями

- ноябрь 1918 г. – провозглашение в г. Омске адмирала Колчака "Верховным правителем Российского государства"

- лето-осень 1918 г. - борьба на Юге России за создание нового белогвардейского "Временного правительства" во главе с генералами А. Деникиным, А. Драгомировым, представителями кадетской партии

- 1918-1920 гг. – гражданская война и политика военного коммунизма

- 1921 г. – введение НЭПа (новой экономической политики)

- 30 декабря 1922 г. – образование СССР в составе РСФСР, БССР, ЗСФСР, УССР. Принятие Договора об образовании СССР

- начало 1920-х гг. – создание на территории РСФСР национально-государственных образований (автономий)

- 1924 г. – Конституция СССР

1925 г. – новая Конституция РСФСР на основе Конституции СССР

1920-1930 гг. – переустройство государственных учреждений в связи с советскими нововведениями в сельском хозяйстве, промышленности и культуре

1928-1929 г. – проведение административно-территориальной реформы: упразднение губерний, уездов и волостей и создание областей, краев и районов (на начало 1931 г. в РСФСР – 14 краев и областей, 11 автономных республик, 14 автономных областей, 2085 районов)

- 1936 г., 5 декабря – принятие новой Конституции СССР

- 1937 г., 21 января – утверждение новой Конституции РСФСР

1937-1938 гг. – избрание Верховных Советов СССР, РСФСР, других союзных республик.

- 1940 г. – формирование государственных учреждений советского типа в присоединенных к СССР Литве, Латвии, Молдавии, Эстонии, Западной Белоруссии, Западной Украине

- июнь-июль 1941 г. – перестройка государственных учреждений в связи с начавшейся Великой Отечественной войной: создание ГКО, Ставки Верховного Командования, Совета по эвакуации, других органов военного управления

- 1946 г., 15 марта – упразднение Совнаркома и образование Совета Министров СССР

- 1956 г., февраль – доклад Н.С. Хрущева на XX съезде КПСС «О культе личности и его последствиях». Начало перестройки государственных, советских и партийных учреждений на демократической, конституционной основе

- 1957 г. – создание Совнархозов и переход учреждений и министерств к руководству через региональные органы

- 1964 г., октябрь-ноябрь – отстранение Хрущева от власти и частичное переустройство учреждений: отказ от их деления по производственному принципу

- 1965 г., март, сентябрь – изменение управления предприятиями и учреждениями в области экономики на принципах хозрасчета и рыночных механизмов

- 1966 г. – восстановление должности «Генеральный секретарь ЦК КПСС», возобновление практики совмещения в одном лице постов Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета обороны

- 1973 г. – начало формирования в стране трехзвенной системы государственных учреждений: министерство – производственное объединение – предприятие

- конец 1970-х гг. – появление производственно-территориальных комплексов и соответствующих им учреждений

- начало1980-х гг. – непомерное разрастание предприятий военно-промышленного комплекса в стране с его закрытыми, полуоткрытыми министерствами, ведомствами и учреждениями

- 1977 г. – принятие новой Конституции – третьей в истории СССР – законодательное закрепление в ее 6-й статье руководящей роли КПСС во всей системе учреждений страны

- 1985 г., март – приход М.С. Горбачева к высшей партийной и государственной власти и начало перестройки и реформирования социализма, его учреждений «сверху». Бесплодность этих шагов

- 1987 г. – введение впервые в отечественной истории выборов ответственных партийных чиновников-бюрократов на альтернативной основе

- 1988 г. – начало утверждения в общественном сознании понятий «правовое государство», «гражданское общество»

- 1989 г., май – I Съезд народных депутатов СССР и его представительство (2250 депутатов) от населения территориальных округов (1500 человек), от общественных организаций (750 человек). Избрание на съезде состава Верховного Совета (544 человека). Работа Съезда факт нарождающейся общественной демократии

- 1990 г. – начало всеобщего открытого кризиса государственных учреждений советского типа. Отмена внеочередным съездом народных депутатов 6-й статьи Конституции о руководящей роли КПСС. Избрание Горбачева Президентом СССР. Начало распада страны и ее учреждений

- 1990 г. – Межнациональные конфликты в СССР. Одностороннее решение прибалтийских республик (Литва, Латвия, Эстония) о самоопределении и образовании ими независимых государств

- 1990 г., 12 июня – принятие I съездом народных депутатов РСФСР «Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации». Особенности компетенции госучреждений России – выполнение ими общесоюзных и республиканских функций в условиях дуализма власти

- 1990 г., июль – последний в истории КПСС XXVIII съезд. Полный раскол в партийных рядах. Нарастание тенденции неуправляемости в системе государственных учреждений вплоть до парализации и коллапса народного хозяйства

- 1991 г., 17 марта – первый в истории страны Референдум по вопросу о сохранении СССР как обновленной федерации. Политическая акция Горбачева на подписание второго Союзного Договора («новоогаревский процесс»)

- 1991 г., 12 июня – выборы Ельцина первым Президентом России – Российской Федерации

- 19-20 августа 1991 г. – выступление ГКЧП (Государственный комитет по Чрезвычайному положению). Поражение путчистов – представителей реакционной высшей коммунистической номенклатуры

- 1991 г., октябрь – роспуск утратившего политическое значение Верховного Совета СССР. Начало переформирования государственных учреждений и управленческих структур. Переход России, других бывших Союзных республик на самостоятельные экономические и политические пути развития. Создание в условиях фактического распада СССР промежуточных управленческих учреждений – Государственного Совета и Межреспубликанского экономического комитета

- 1991 г., 8 декабря - подписание Беловежского соглашения о прекращении существования СССР. Образование СНГ в составе России, Украины, Белоруссии с открытой возможностью присоединения других бывших республик

- 1991 г., декабрь – присоединение к СНГ «ашхабадской пятерки», Армении, Молдовы, Азербайджана

- 1991 г., 25 декабря – официальное сложение М.С. Горбачевым с себя должностей Президента СССР и Верховного главнокомандующего

- 1991 г., 26 декабря – принятие Советом Республик СССР «Декларации о прекращении существования СССР». Прекращение деятельности всех учреждений союзного характера (масштаба)

- 1991-1992 гг. – сложность, противоречивость работы государственных учреждений демократической России в условиях отсутствия новой законодательной базы. Запутанность управленческой ситуации

- 1992 г., 31 марта – подписание «Федерального Договора» субъектами Федерации с разграничением функций ведения и компетенции государственных учреждений местной (муниципальной), центральной и высшей власти

- 1993 г. – интенсивное формирование законодательной (правовой) базы для учреждений новой России: Конституционное соглашение Президента и Правительства России, апрельский референдум о доверии Президенту. Указ Б. Ельцина № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в России»

- 1993 г., 23 сентября – 3-4 октября – апогей политического противостояния ветвей государственной власти России – Президента и Верховного Совета. Силовое разрешение кризиса. Окончательная ликвидация системы Советов и всех учреждений этого типа

- 1993 г., 12 декабря – выборы двухпалатного Федерального Собрания России – Совета Федерации и Государственной Думы. Принятие Конституции России

- 1994 г., апрель – принятие «Договора об общественном согласии» и сохранение единства учреждений России

- 1994 – 2000 гг. – ежегодные «Послания Президента России» с оценкой функционирования государственных учреждений страны

- 1995 г., 5 июля – принятие Государственной Думой закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»

- 1990-е гг. – поиск оптимальных путей развития и совершенствования системы местных учреждений

- 1998 г., 30 апреля, 22 сентября – Указы Президента РФ «О структуре органов федеральной исполнительной власти»

РЕФЕРАТЫ, ДОКЛАДЫ, КОНТРОЛЬНЫЕ РАБОТЫ ПО КУРСУ

1. Государственный строй Древней Руси
2. Роль Вече от племенных собраний до Киевского княжества
3. Государственные учреждения в русских княжествах периода феодальной раздробленности
4. Великий Новгород и Псков как вольные самоуправляемые городские общины средневекового времени
5. Складывание регулярных государственных учреждений в Московском царстве XV-XVI веков.
6. Приказная система управления и особенности ее функционирования.
7. Боярская Дума, Земские Соборы как органы высшей власти в России.
8. Ближняя Дума, Тайная Дума, Комнатная Дума, Избранная Рада - состав, функции, особенности, значение.
9. Судебники 1497 и 1550 гг. о совершенствовании государственного аппарата власти.
10. Соборное уложение 1649 г. (Уложение царя Алексея Михайловича) и его главы о власти и судопроизводстве в России.
11. Кормление и местничество в системе власти средневековой России.
12. Служилые люди XVI века: «думные», «московские», «городовые». Их место в должностной иерархии.
13. Изменение системы государственных учреждений и государственного управления при Петре I.
14. «Генеральный регламент» и «Табель о рангах» и их значение для государственных учреждений императорской России.
15. Чиновная бюрократия госучреждений в начале нового времени.
16. Церковь в Московском государстве.
17. Изменение положения Русской православной церкви при Петре I.
18. Управление Сибирью, национальными окраинами в XVIII в.
19. Реформы местного управления в первой четверти XVIII в.
20. Декоративные изменения государственных учреждений в период дворцовых переворотов.
21. Корпоративное устройство русского средневекового общества и системы его государственных учреждений.
22. Реформы государственных учреждений в период «просвещенного абсолютизма».
23. Изменение порядка престолонаследия при Павле I.

24. Реформы М. Сперанского высших и центральных учреждений России в начале XIX в.
25. Реформы полицейских учреждений при Николае I
26. Преобразования государственных учреждений в период «Великих реформ» Александра II
27. Контрреформы Александра III
28. Политические партии конца XIX – начала XX вв. в российском социуме и их лидеры.
29. Государственные Думы России в начале XX века
30. Изменение системы государственных учреждений России в условиях Первой мировой войны в сторону их милитаризации
31. Временное буржуазное правительство и его учреждения
32. «Директория» и «Предпарламент» накануне прихода большевиков к власти в России
33. Смена базовых основ государственного порядка в первые месяцы советской власти. Формирование новых учреждений
34. История Учредительного собрания в России и последствия его разгона.
35. Несоветские правительства и их учреждения в 1917-1918 гг. («Донской гражданский Совет», «КОМУЧ», правительство адмирала Колчака в г. Омске и др.).
36. Судебные процессы над небольшевистскими партиями и начало установления в России тоталитарного режима.
37. Складывание советского чиновничества – номенклатуры.
38. Сталинско-партийная система учреждений в СССР в 1920-1930-е гг.
39. Религиозные конфессии и советская власть в 1917-1920-х гг.
40. Конституция СССР 1936 г. и становление государственных учреждений на ее основе
41. Государственные учреждения СССР в условиях войны (1939-1945 гг.)
42. Административно-территориальные реформы в СССР в конце 1920-1930-х гг.
43. Деятельность государственных учреждений в условиях послевоенного восстановления народного хозяйства
44. Перестройка государственных, партийных и общественных организаций после XX съезда КПСС.
45. Стагнация системы государственных учреждений в 1960-1970-х гг.

46 Демократические преобразования государственных учреждений в годы перестройки (вторая половина 1980-х гг.)
47 Кризис государственных учреждений советского типа в 1989-1990 гг.
48 Особенности деятельности государственных учреждений после принятия «Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации» (12 июня 1990 г.)
49 ГКЧП, Беловежское соглашение и прекращение деятельности системы государственных учреждений СССР
50 Образование СНГ и оценка его деятельности.
51 Особенности деятельности учреждений Российской Федерации в начале 1990-х гг.: запутанность законодательной базы и управленческой ситуации
52 Конституция 1993 г. и формирование государственных учреждений демократической России.
53 Президентская власть в системе учреждений современной России: полномочия, ограничения, противовесы, ответственность.
54 Местные органы власти и учреждения в современной России.
55 Разработка Государственной Думой в 2000-2001 годах законов по совершенствованию деятельности госучреждений России.
56 Народ и властные учреждения России в прошлом и настоящем.
57 «Теневые» правители России: Филарет-Романов Федор Никитич (1554-1633 гг.); Морозов Б.И. (1590-1661 гг.); Меншиков А.Д.(1673-1729 гг.); Бирон Э.И. (1690-1772 гг.).
58 Государственные реформаторы России: Сперанский М.М. (1772-1839 гг.); Витте С.Ю. (1849-1915 гг.); Столыпин П.А. (1862-1911 гг.)
59 Православная церковь в системе государственных учреждений страны (в средние века, новое время, в современной России).
60 Нравственные аспекты государственной службы.
61 Классическая бюрократия как непременное условие эффективности работы учреждений цивилизованного государства.

КАК ПОДГОТОВИТЬ РЕФЕРАТ, ДОКЛАД, СООБЩЕНИЕ

Самостоятельная, научно-исследовательская работа – необходимый для полноценной учебы вид деятельности студента. Она помогает овладеть методикой сбора нужного материала и его обработкой, составления плана, ясного и грамотного изложения. Подготовка реферата начинается с выбора темы, которая предлагается преподавателем или самим студентом. При написании самостоятельной работы могут быть использованы различные источники – книги, статьи из сборников, журналов, мемуары, хрестоматии, справочники, энциклопедии, газеты. Источники по содержанию должны быть максимально близки к избранной теме, изданы в последние годы. Изучайте отобранную литературу под критическим углом зрения, сопоставляйте содержание источников, выбирайте только необходимое по теме вашего исследования. Обращайте внимание на предисловие, введение, в которых нередко разбирается основная фабула книги, сочинения, выделяются дискуссионные проблемы. Обращайте внимание на оглавление, структуру источника.

Собранный материал должен быть документирован, то есть указано авторство источника, его полное название, место и дата опубликования, страницы. В тексте самостоятельной работы приводите ссылки на подготовленные выписки с точным указанием выше обозначенных выходных данных источников и указанием страниц. В совокупности ссылки (сноски) составляют научный аппарата вашей работы. Без выполнения этих основополагающих требования реферат, доклад теряют свое научное и содержательное значение, ценность и могут быть возвращены на доработку. Ссылки можно по ходу делать трояко: непосредственно в тексте самого изложения, подстрочно на страницах или в форме общего номерного свода в конце реферата. Приводим для примера образец ссылки: Ключевский В.О. Исторические портреты. – М., 1991. – С. 20; или Милюков П.Н. Воспоминания. – М., 1991. – С. 385 и т.д.

О плане реферата: он должен быть оригинальным по построению, то есть творчески-продуманным, состоять из 3-4 пунктов, включая введение и заключение, точно отвечать заглавной теме и в совокупности охватывать ее целиком. При разработке плана избегайте повторов, методически используйте хронологический принцип (исследование, рассуждения ведутся в исторической последовательности), повествовательный вариант плана (рассматриваете тему по частям, разделам) или аналитический вариант плана (раскрываете проблему реферата в форме причинно-следственных связей). Грамотный план – первое свидетельство понимания пишущим своих задач.

Работа над текстом, содержанием. Во введении отразите актуальность избранной темы, дайте краткий историографический обзор письменных источников, которые вы изучали и имеются по заинтересовавшей вас проблеме, обозначьте основные положения реферата, его цель. Пишите текст по выработанному плану, обобщайте и осмысливайте собранный материал, приводите конкретные факты, избегайте излишнего академизма в стиле изложения, пишите своим языком, как понимаете проблему. По ходу изложения давайте промежуточные и итоговые обобщения, следите, чтобы в зависимости от смыслового содержания были красные строки (абзацы), важные положения выделяйте особым способом для зрительного восприятия (разрядка букв, подчеркивания и др.).

Таким образом, написать реферат – это значит систематизировать нужный материал в соответствии с планом, логически выстроить текст без повторов, привести факты, дать им собственное осмысление, выводы, показать оригинальность суждений. Как результат – реферат должен представлять собой самостоятельное произведение, свидетельствующее о кругозоре автора, его эрудиции и умении творчески осмысливать избранную проблему.

В заключении автор сообщает общие выводы, к которым пришел в результате своих изысканий. Выводы должны вытекать из текста содержания реферата и его основных разделов.

Как правило, к реферату прилагается полный список использованных источников, оформленный в соответствии с требованиями библиографической культуры. Практика показывает, что объем текста реферата составляет 15-17 машинописных страниц при использовании не менее 5-7 источников. При оформлении титульного листа вверху укажите ведомство (в нашем случае – Министерство культуры РФ), полное название вуза, кафедру, по которой выполнена работа (истории), заглавие темы, фамилию автора работы, место и год ее исполнения.

ЛИТЕРАТУРА ПО КУРСУ «ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИИ»

I. Учебники, курсы учебных лекций, хрестоматии

1. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX века. – М., 1978.
2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1978.
3. Герасименко. Земское самоуправление в России. – М., 1990.
4. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР: материалы к источниковедению и историографии. – М., 1992.
5. Наше Отечество. Опыт политической истории. В 2-х томах. – М., 1991.
6. Исаев И.А. История государства и права России: курс лекций. – М., 1993.
7. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917-1941. – М., 1994.
8. Политическая история России. Хрестоматия. В 2-х кн. – М., 1995.
9. Методология истории. Учебное пособие для студентов вузов. – Минск, 1996.
10. Очерки истории государственного управления в России IX-XIX вв. Ростов-на-Дону, 1997.
11. Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995.
12. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. Под общей ред. Охотского Е.В., Игнатова В.Г. – Ростов-на-Дону, 1998.
13. Сизиков М. История государства и права в России XII-XIX вв. Учебное пособие. – М., 1998.
14. Антология мировой правовой мысли. В 5-ти томах Россия – тт. 4,5. – М., 1999.
15. История государственного управления России. Учебник // Отв. ред. Игнатов В.Г. – Ростов-на-Дону, 1999.
16. Судьба реформ и реформаторов в России. Учебное пособие // Под ред. Пихои Р.Г., Тимофеева Т.П. – М., 1999.
17. Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII-начало XX вв.). Учебное пособие. – М., 1999.
18. Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. В 3-х томах. – М., 1993-1995.
19. Повесть временных лет (по любому изданию).
20. Герои и битвы. Общедоступная военно-историческая хрестоматия. М., 1998.
21. Философия истории в России. Хрестоматия. М., 1996.

22. Источниковедение: теория, метод, источники российской истории. Учебное пособие. М., 1998.
23. Леонтьева Т., Шмидт П.А., Кобрин В. Вспомогательные исторические дисциплины. – М., 2000.

II. Источники проблемно-тематического содержания

1. Образование приказной системы управления в Русском государстве. Из истории создания централизованного государственного аппарата в конце XV-первой половине XVI вв. – МГУ, 1961.
2. Аврех А.Я. Царизм накануне свержения. – М., 1989.
3. Гобозев И.А. Смысл и направленность исторического процесса. – М. 1987.
4. Трудные вопросы истории. Поиск, размышления. – М., 1991.
5. Сахаров А.Н. Дипломатия Святослава. – М., 1991.
6. Скрынников Р.Г. Государство и церковь на Руси XV-XVI веков. – Новосибирск, 1991.
7. Государственные учреждения России XVI-XVIII веков. Сборник статей. МГУ, 1991.
8. В поисках пути. Русская интеллигенция и судьбы России. – М., 1992.
9. Боронoев А.О., Смирнов П.И. Россия и русские: характер народа и судьбы страны. – С-Пб., 1992.
10. Сироткин В. Номенклатура в историческом разрезе // Через тернии. М.. 1992.
11. Павлов И.В. Сталинизм: становление механизма власти. Исследования и документы. – Новосибирск, 1993.
12. Русский народ: историческая судьба в XX веке. – М., 1993.
13. Чарльз Рууд, Сергей Степанов. Фонтанка, 16. Полицейский сыск при царях. – М., 1993.
14. Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. – М., 1993.
15. 1917: его влияние на судьбы России XX века. – М., 1993.
16. Тайны истории: М.П. Погодин, Н.И.Костомаров, С.М. Соловьев, В.О. Ключевский о пользе исторических знаний. – М., 1994.
17. Трофимов А. Святые жены Руси. – М., 1994.
18. Хорхордина. История и архивы. – М., 1994.
19. Поляков Ю. Наше непредсказуемое прошлое. – М., 1995.
20. Свириденко Ю.П., Пашин В.П. Коммунистическая номенклатура: истоки, сущность, содержание. - М., 1995.
21. Россия в новом геополитическом пространстве. - М., 1996.
22. Серов Д.О. Строители империи. Очерки государственной и криминальной деятельности сподвижников Петра I. – Новосибирск, 1996.
23. Савелов Л.М. Лекции по генеалогии. – М., 1994.

24. История России: народ и власть. Из лекций, прочитанных в российских университетах. Сост. Сандулов Ю.А. – С-Пб., 1997.
25. Платонов О. Терновый венец России. Тайная история масонства. 1731-1996. – М., 1996.
26. Булдаков В. Красная смута. Природа и последствия революционного насилия. М., 1997.
27. Старцев Е.Н. Общество - казарма. От фараонов до наших дней. – Новосибирск, 1996.
28. Котляр Н.Ф. Древнерусская государственность. -- М., 1998.
29. Пресняков А. Образование Великорусского государства. – М.: Богородский печатник, 1998 (первое издание 1918 г.).
30. Анисимов Е. Женщины на российском престоле – С-Пб., 1998.
31. Советское руководство. Переписка. 1928-1941. – М., 1999.
32. Советская цензура в эпоху тотального террора. 1929-1953. - М., 2000.
33. История государственной службы России: нравственные ценности и профессиональный этикет // Сб коллектива авторов: Левченко В.М., Сонич Г.Ф., Цыкунов Г.А., Шободоева А.В. – Иркутск, 2000.
34. Тихомиров Л. Религиозно-философские основы истории. – М., 2000.
35. Архивы раскрывают тайны. – М., 1991.
36. Тайная история России. XX век. Эпоха Сталина. – М., 1997.
37. Синкевич З. Национальное самосознание русских. – М., 1996.
38. Кожинов В. Победы и беды России. – М., 2000.
39. Первое советское правительство. Октябрь 1917-июль1918 / Научный редактор Ненароков А.П. – М., 1991.
40. Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVII – начало XX вв. – С-Пб., 1994.
41. Российские самодержцы. 1801-1917. – М., 1994.
42. Ленинградский мартиролог. 1937-1938. Книга памяти жертв политических репрессий. – С-Пб., 1996.

III. Энциклопедические, словарные, справочные издания

1. Советская историческая энциклопедия в 16-ти тт. – М., 1961-1976.
2. Пономарев, Шинкаренко. В чьих руках колесо истории. – М., 1989.
3. История Отечества в лицах. С древнейших времен до конца XVII в. Биографическая энциклопедия. – М., 1993.
4. Мир России и Россия в мире. Философия власти. – М., 1993.
5. Политическая история России в партиях и лицах / Составители Шелохаев В.В., Ерофеев Н.Д. и др. – М., 1993.
6. Мельник Г.К., Можейко И.В. Должностные знаки Российской империи. – М., 1993.
7. Соболева Н.А., Артамонов В.А. Символы России. Очерки истории государственной символики России. – М., 1993.

8. Неформальная Россия. – М., 1990.
9. Неизвестная Россия. XX век. В 3-х кн. – М., 1992-93.
10. Кушаев Н.А. Хроника культуры. 1600-1970. В 2-х частях. – М., 1993.
11. Рогов Е.Н. Атлас истории культуры. Конец XVII-начало XX вв. – М., 1993.
12. Россия на рубеже веков. Исторические портреты. – М., 1994 (XIX-XX вв.).
13. Хронология российской истории. Энциклопедический справочник. – М., 1994.
14. Похлебкин В.В. Внешняя политика Руси, России, СССР за 1000 лет в именах, датах, фактах. В 2-х выпусках. Справочник – М., 1995.
15. Мир русской истории. Энциклопедический справочник. – М., 1997.
16. Россия в 1913 году. Статистико-документальный справочник. – М., 1997.
17. Словарь русской истории / Белендиков Н., Белендикова Н., Батурина Е. – Нижний Новгород, 1997.
18. История России: учебный словарь-справочник / Под ред. Блохина В.Ф. – Брянск, 1996.
19. 100 великих людей (Магомет, Христос, Будда, Конфуций… Ленин, Сталин, Петр Великий, Горбачев…). – М., 1998.
20. Социология государственной службы. Терминологический словарь-справочник / Под ред. Зинченко Г.П., Игнатов В.Г. – Ростов-на-Дону, 1996.
21. Государственное и муниципальное управление. Справочник. – М., 1997.
22. Исторический лексикон. Очерки о знаменитых людях мира. В 12-ти тт. М., 1996.
23. Всемирный биографический энциклопедический словарь. 25 тысяч статей об исторических и современных деятелях различных стран и народов. – М., 2000.
24. Овсянников А. История двух тысячелетий в датах. -Тула, 1996.
25. Литература и культура Древней Руси. Словарь-справочник / Под ред. Кускова В.В. – М., 1994.
26. История государства Российского Жизнеописания. XX век. Кн. первая. М.. 1999.
27. Шепелев А.Е. Титулы, мундиры, ордена. – Л., 1991.
28. Путилов Борис. Древняя Русь в лицах. Боги, черти, люди. – С-Пб., 1999.

IV. Зарубежный опыт, труды, мемуары, статьи последнего времени

1. Волкогонов Д. Триумф и трагедия. Политический портрет Сталина. В 2-х кн. – М., 1989.
2. Кони А.Ф. Избранное. – М., 1989.
3. Шульгин В.В. Дни. 1920. Записки. - М., 1989.
4. Записки императрицы Екатерины II. – М., 1990.
5. Воспоминания. Записки очевидца. Дневники. Письма. – М., 1990.
6. Россия при царевне Софье и Петре I. Записки русских людей, свидетелей преобразований. – М., 1991.
7. Проезжая по Московии. Россия XVI-XVII веков глазами иностранцев-дипломатов. – М., 1991.
8. Россия первой половины XIX века глазами иностранцев. – Л.: Лениздат, 1991.
9. Ясперс Карл. Смысл и назначение истории. - М., 1991.
10. Витте С.Ю. Воспоминания (любое издание).
11. Иван Ильин. О грядущей России. Избранные статьи. – М., 1993.
12. Безвременье и временщики. Воспоминания об эпохе дворцовых переворотов. – Л., 1991.
13. Джеффри Хоскинг. история Советского Союза. 1917-1991. - М., 1994.
14. Волкогонов Дм. Ленин. Политический портрет. В 2-х кн. – М., 1994.
15. Троцкий Л. Сталин. В 2-х томах. - М., 1990.
16. Суханов Н.Н. Записки о революции. В 3-х томах, 7 книгах. – М., 1991.
17. В раздумьях о России. XX век. – М., 1989.
18. Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт. Под ред. Зинченко Г.П., Игнатова В.Г. – Ростов-на-Дону, 1997.
19. Государственное управление за рубежом и государственная служба. Курс лекций. – С-Пб., 1998.
20. Капплер, Андреас. Россия - многонациональная империя: возникновение, история, распад / Перевод с немецкого. – М., 2000.
21. Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинности, право // Отечественная история, № 2, 2001.
22. Гайда Ф.А. Механизм власти Временного правительства. Март-апрель 1917. // Отечественная история, 2, 2001.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Царь Всея Руси

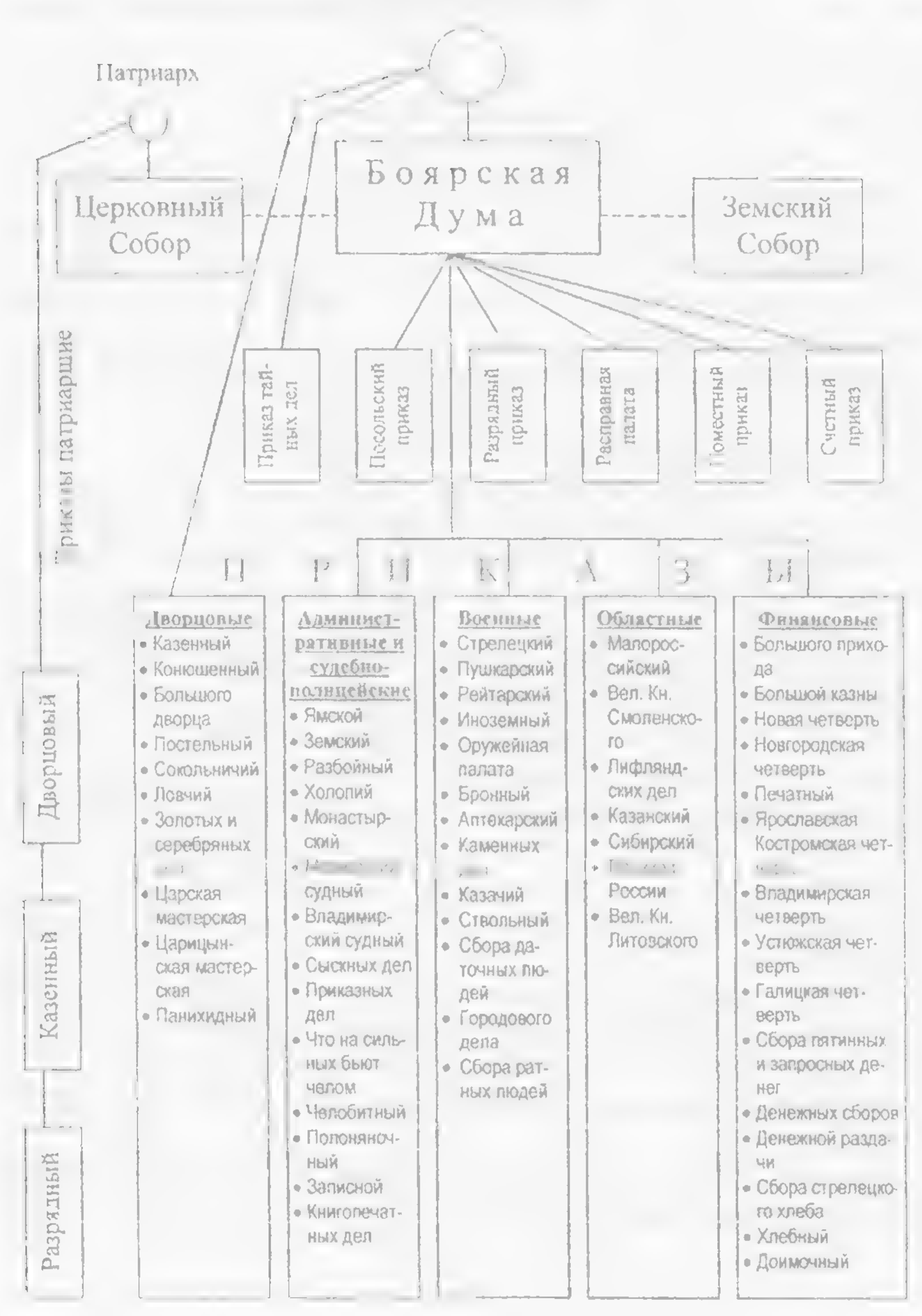


Рис.1 Высшие и центральные учреждения России XVII в.



Рис.2. Местные учреждения власти и должностные лица в России XVII века.

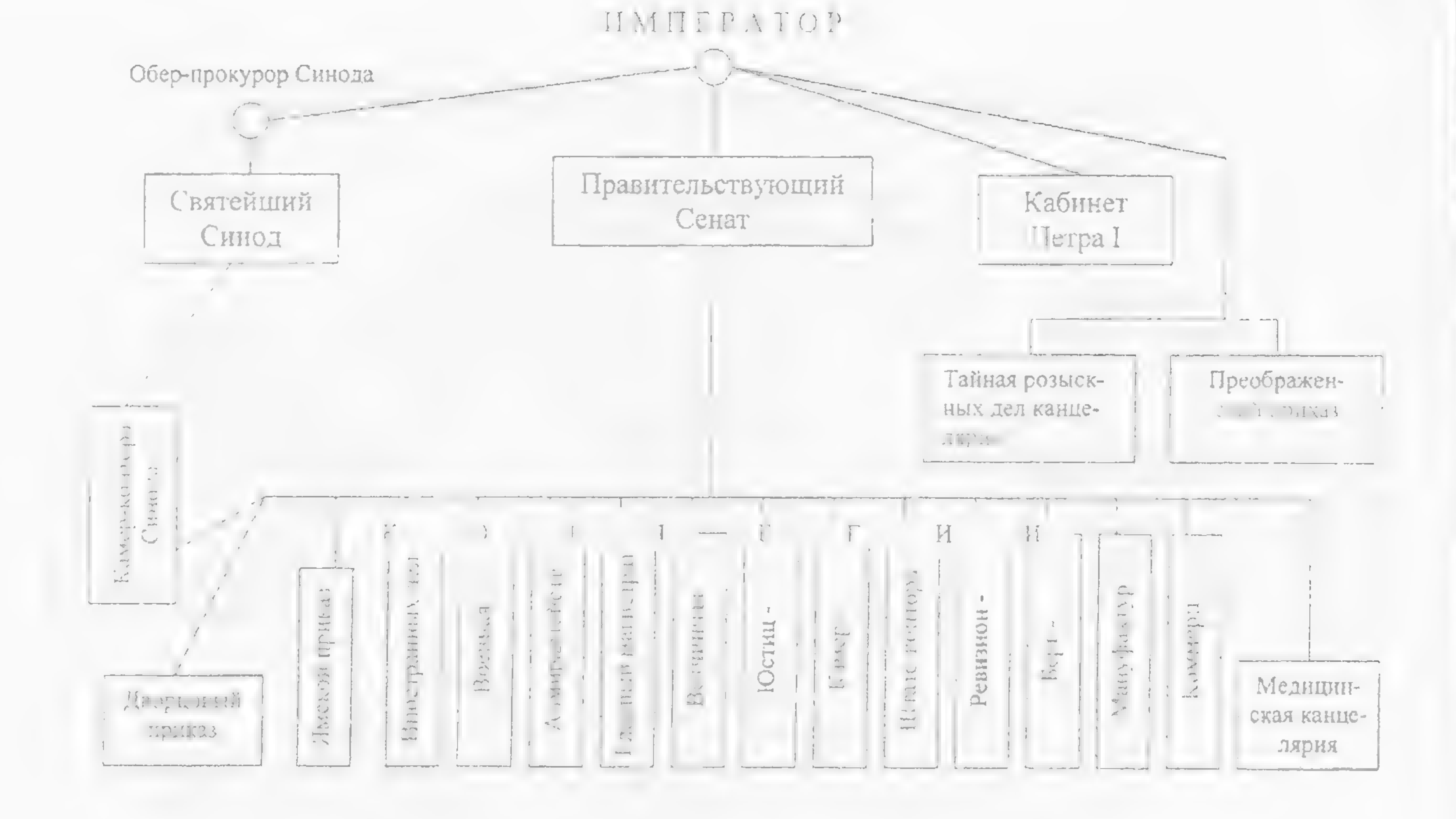


Рис.3. Высшие и центральные учреждения в России к 1725 году



Рис.4. Местные государственные учреждения и лица в России в 1725 г.

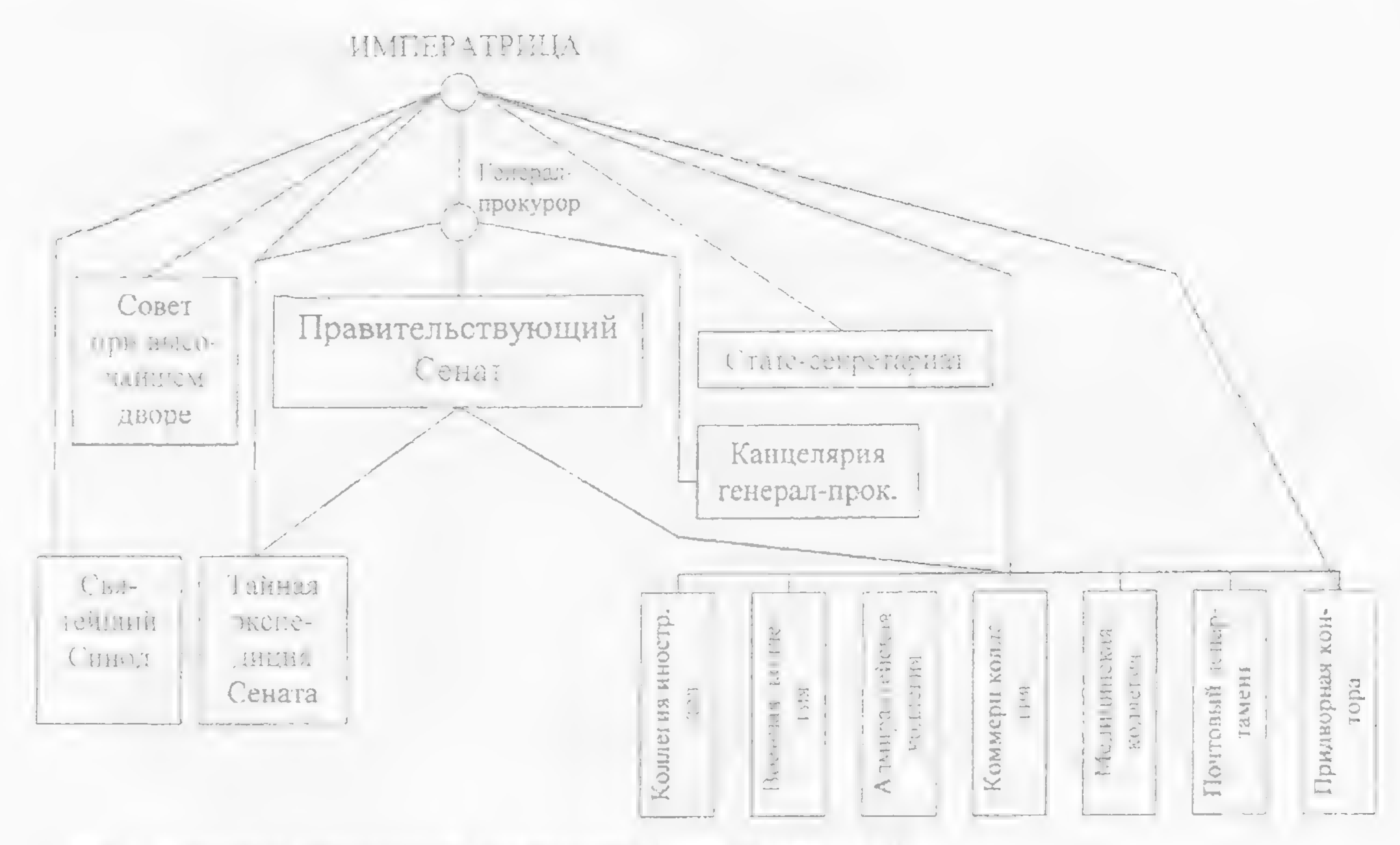
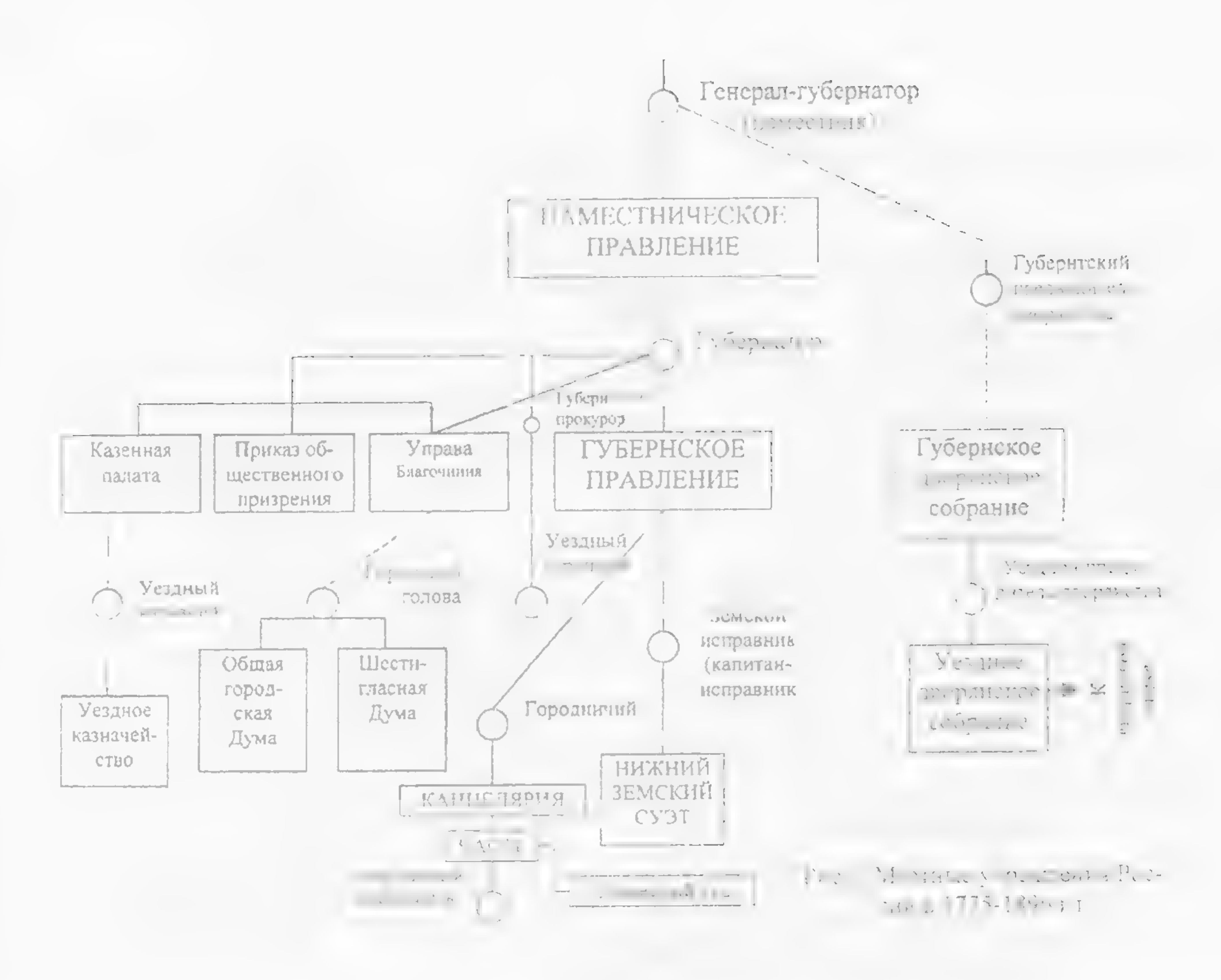


Рис.5. Высшие и центральные учреждения России в 1775 - 1796


Генерал-губернатор
НАМЕСТНИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ
Губернтский
Губернское
собрание
ГУБЕРНСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ
прокурор
Казенная палата
Приказ общественного призрения
Управа Благочиния
Уездный
голова
Уездный
Земской исправник (капитан-исправник
Уездное казначейство
Общая городская Дума
Шестигласная Дума
Городничий
НИЖНИЙ ЗЕМСКИЙ СУД
КАНЦЕЛЯРИЯ

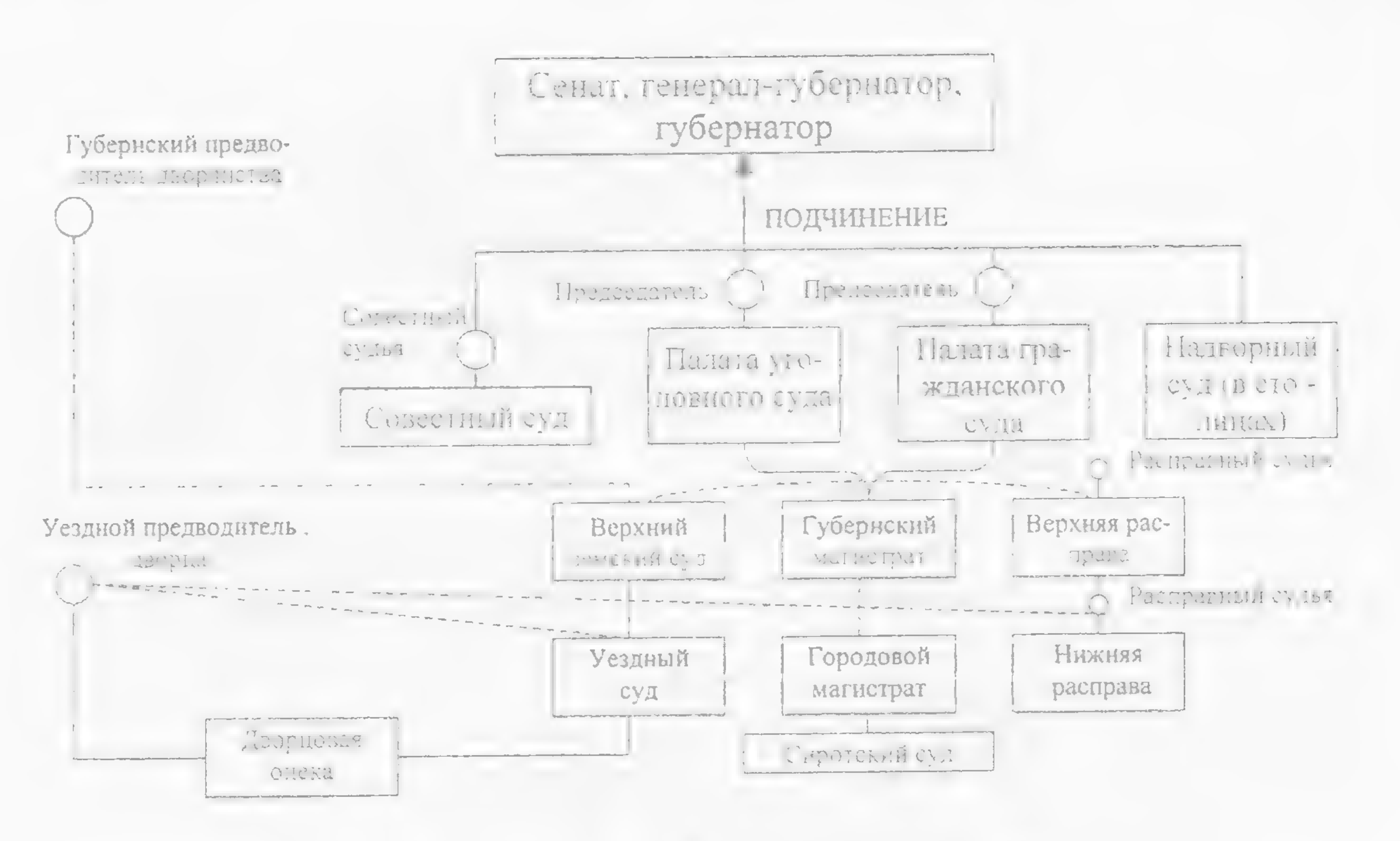


Рис.7. Местные учреждения Суда в 1775 – 1896 г.г.

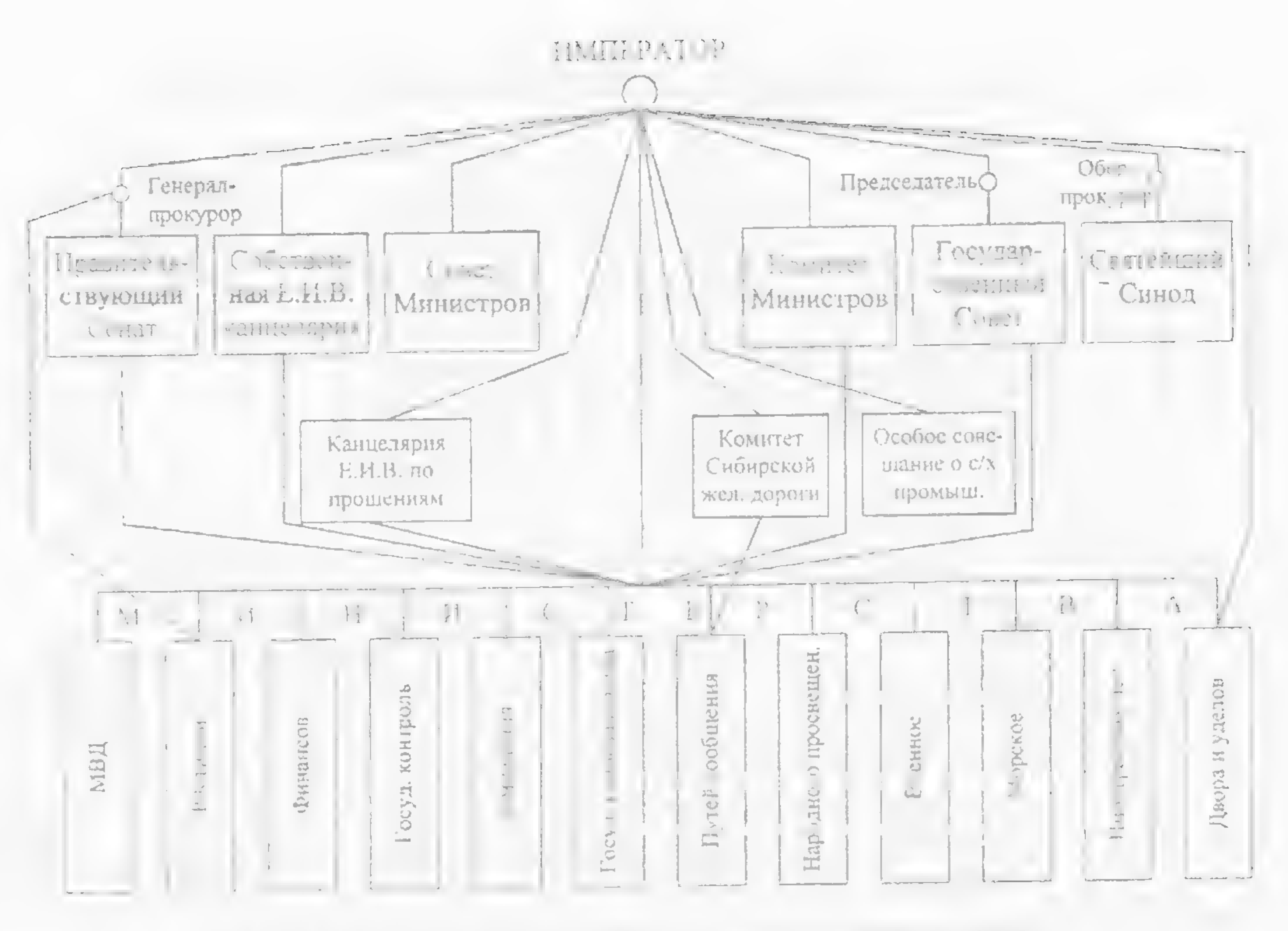


Рис.8. Высшие и центральные госуд. учреждения России к 1905 г.

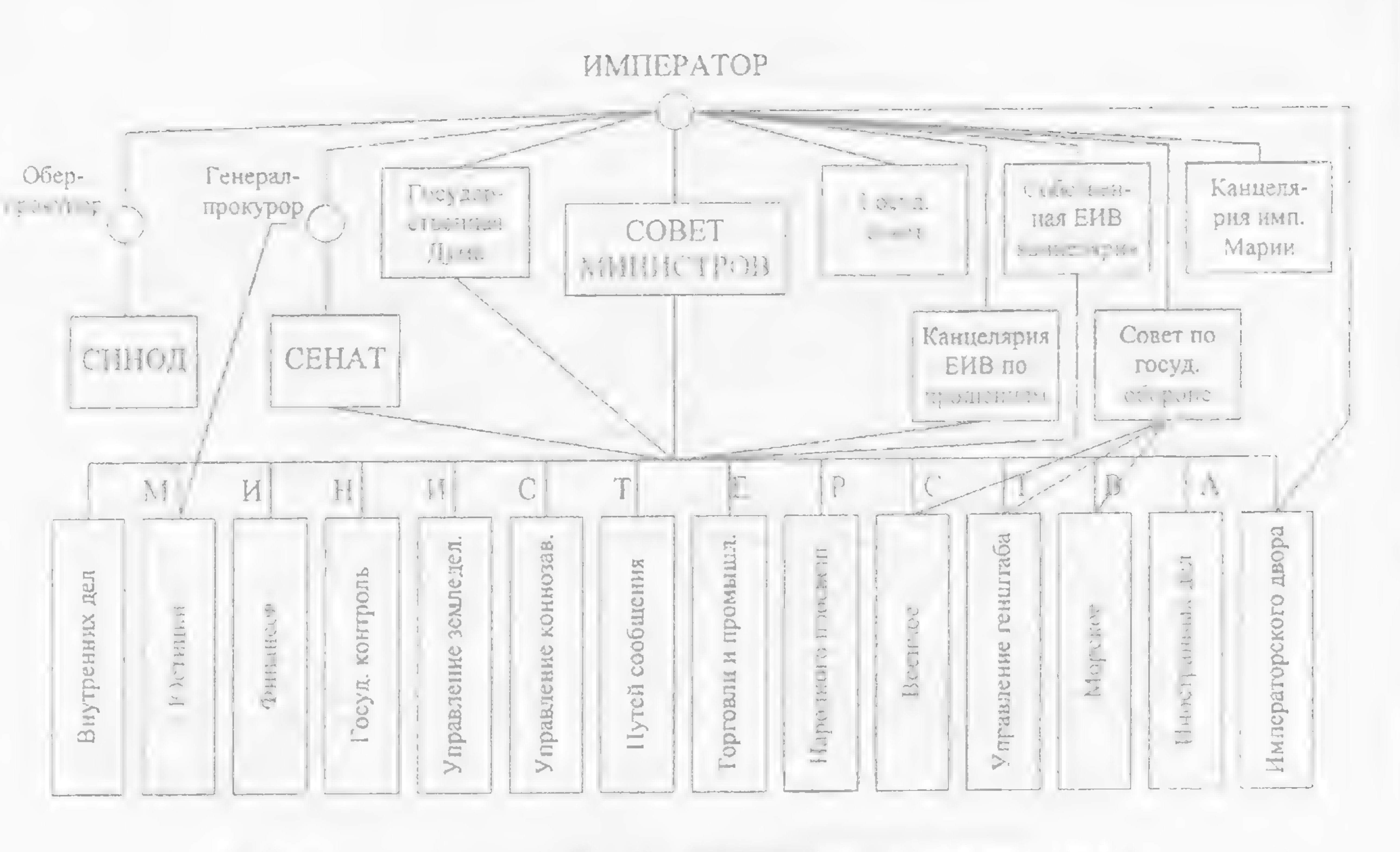


Рис.9. Высшие и центральные гос. учреждения России в 1905 – 1914 г.г.

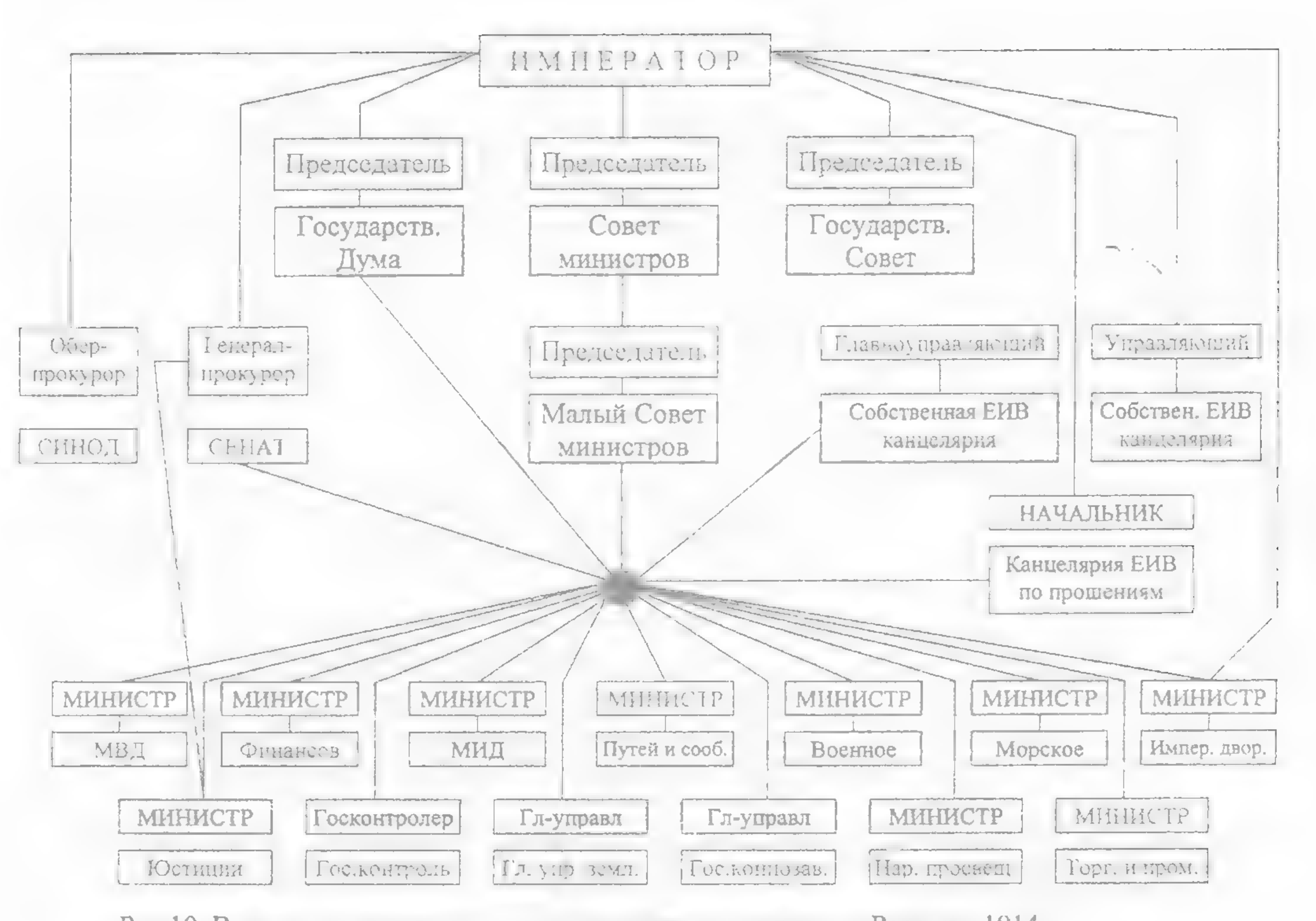


Рис.10. Высшее и центральные государственные учреждения России в 1914 г.

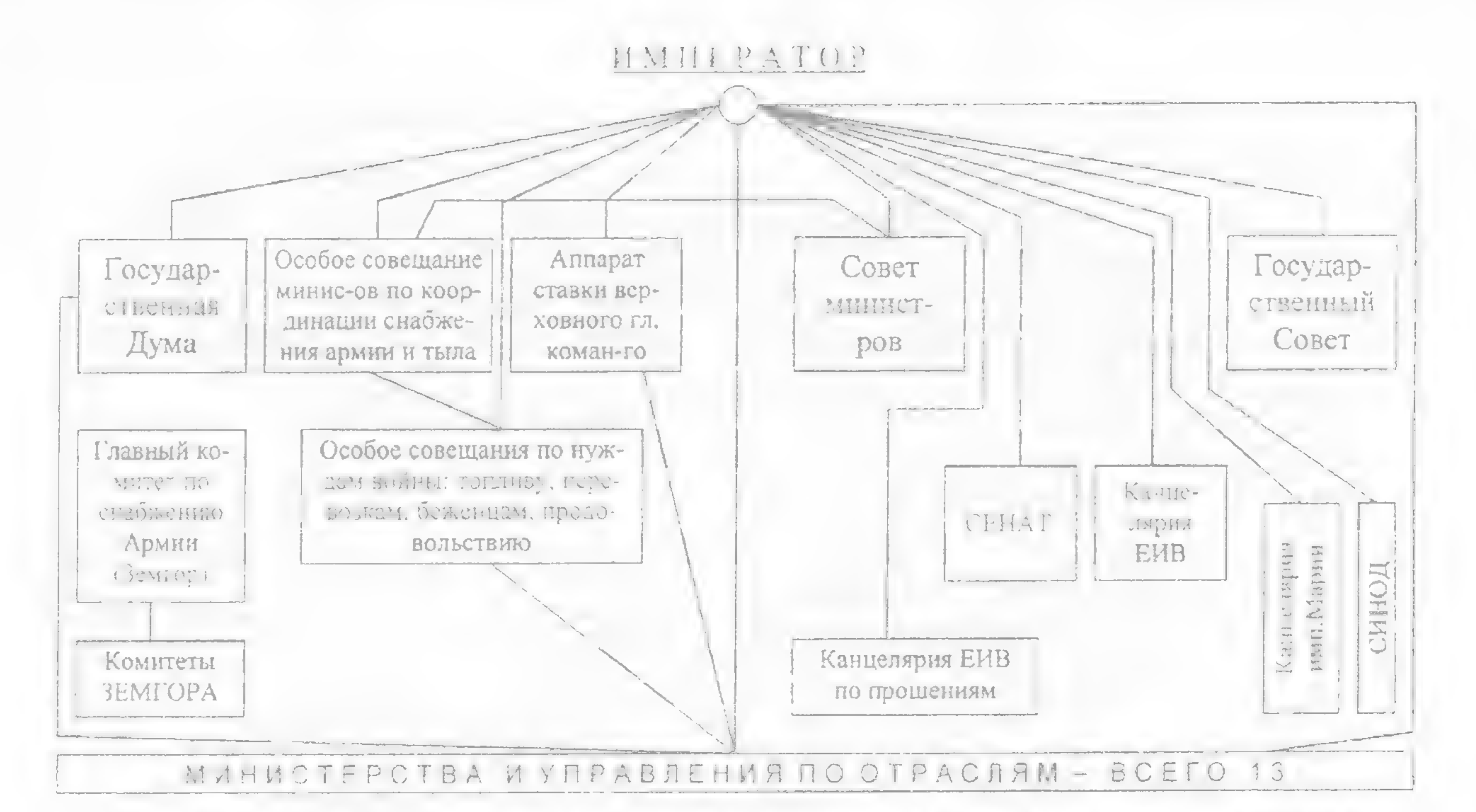


Рис.11. Высший и Центральный гос. аппарат до отречения Николая II от престола (1917 г.)

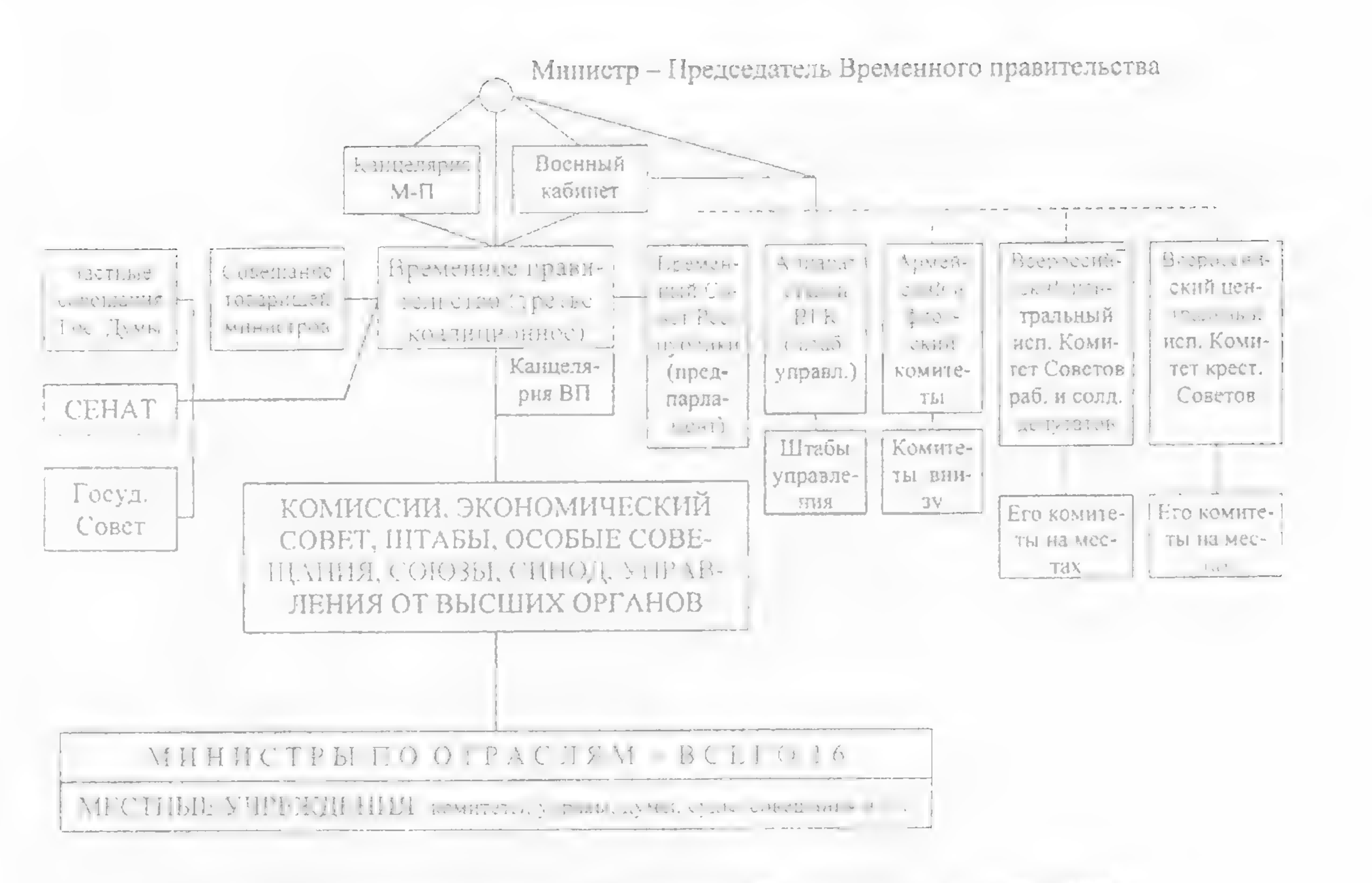
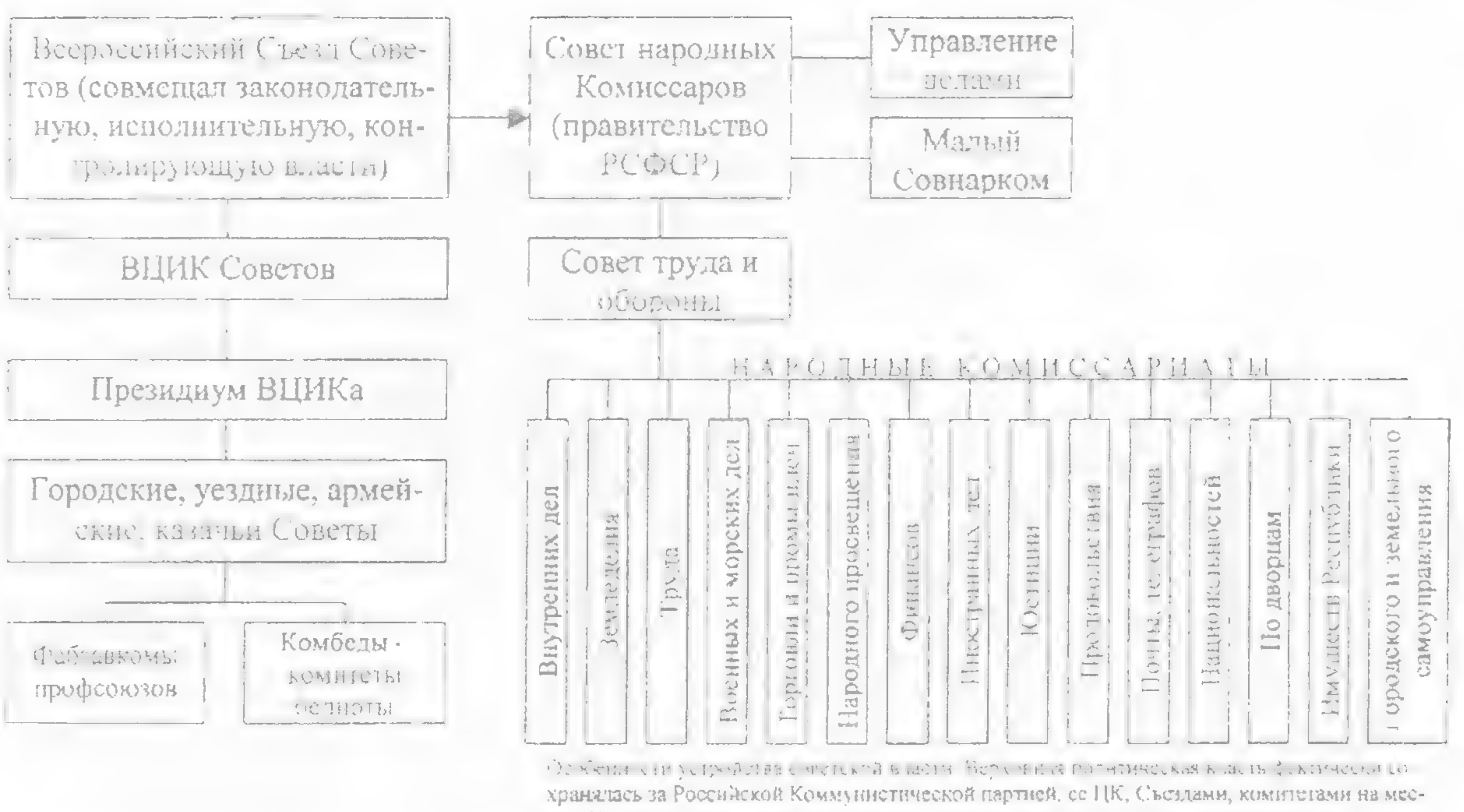


Рис 12. Система госучреждений Временного Правительства к октябрю 1917 г.



Особенности устройства советской власти. Верховная политическая власть фактически сохранялась за Российской Коммунистической партией, ее ЦК, Съездами, комитетами на местах. Государственные учреждения выступают в основном в качестве исполнителей.

Рис 13. Советские государственные учреждения в годы гражданской войны в России (1917-1920 г.г.)

Донской гражданский Совет (1917-1918 г.г.) руководители: А.М. Каледин, Л.Г. Корнилов, М.В. Алексеев

Всероссийское правительство (Особое совещание) Предс. А.И. Драгомиров (1918 – 1919 г.г.)

Национальный Центр М.М. Федорова (Межпартийная антибольшевистская организация для координации сил)

Министерства: военное, иностранных дел, внутренних дел, торговли и промышленности, путей сообщения

Отделения Центра на Юге, Урале, Сибири

Омское правительство адмирала А. Колчака

Армия Омского правителя

Добровольческая Армия ГЕНЕРАЛ А.И. Деникин – Верховный руководитель

Верховные руководители на местах

Рис.14. Государственные учреждения "Белого движения" во время гражданской войны в России (1917 – 1920 г.г.).

Чиновные ранги и титулы к 1917 г.
(на основе Табели о рангах, введенной Петром I)

Дворянство по службе	Класс	Граждан-ские чины	Военные чины	Военно-морские чины	Придвор-ные чины	Титулование
[illegible]	I	Канцлер, действитель-ный тайный советник 1-го класса	[illegible]	[illegible]		[illegible]
	II	Действитель-ный тайный советник	Генералы: от кавале-рии, от [illegible]-рии, инже-нер-генерал, от артилле-рии	Адмирал	Обер-камергер, обер-гофмаршал, обер-шталмей-стер, обер-егермейстер, обер-гофмейстер, [illegible] обер-форшнейдер	
	III	Тайный со-ветник	Генерал-лейтенант	[illegible]-адмирал	Гофмаршал, шталмей-стер, егер-[illegible]	[illegible]
	IV	Действитель-ный статский [illegible]	[illegible]	[illegible]		
[illegible]	V	[illegible]	–	–	Церемоний-мейстер	[illegible]
	VI	[illegible]	[illegible]	[illegible]	–	
	VII	[illegible]	[illegible]	[illegible]	–	
	VIII	[illegible]	[illegible]	[illegible]	–	
	IX	[illegible]	[illegible]	[illegible]	–	
[illegible]	X	[illegible] секретарь	[illegible]	[illegible]		[illegible]
	XI	Корабельный секретарь	–	–	–	
	XII	[illegible]	[illegible]	–	–	
	XIII	[illegible]	[illegible]	–	–	
	XIV	[illegible]	–	–		

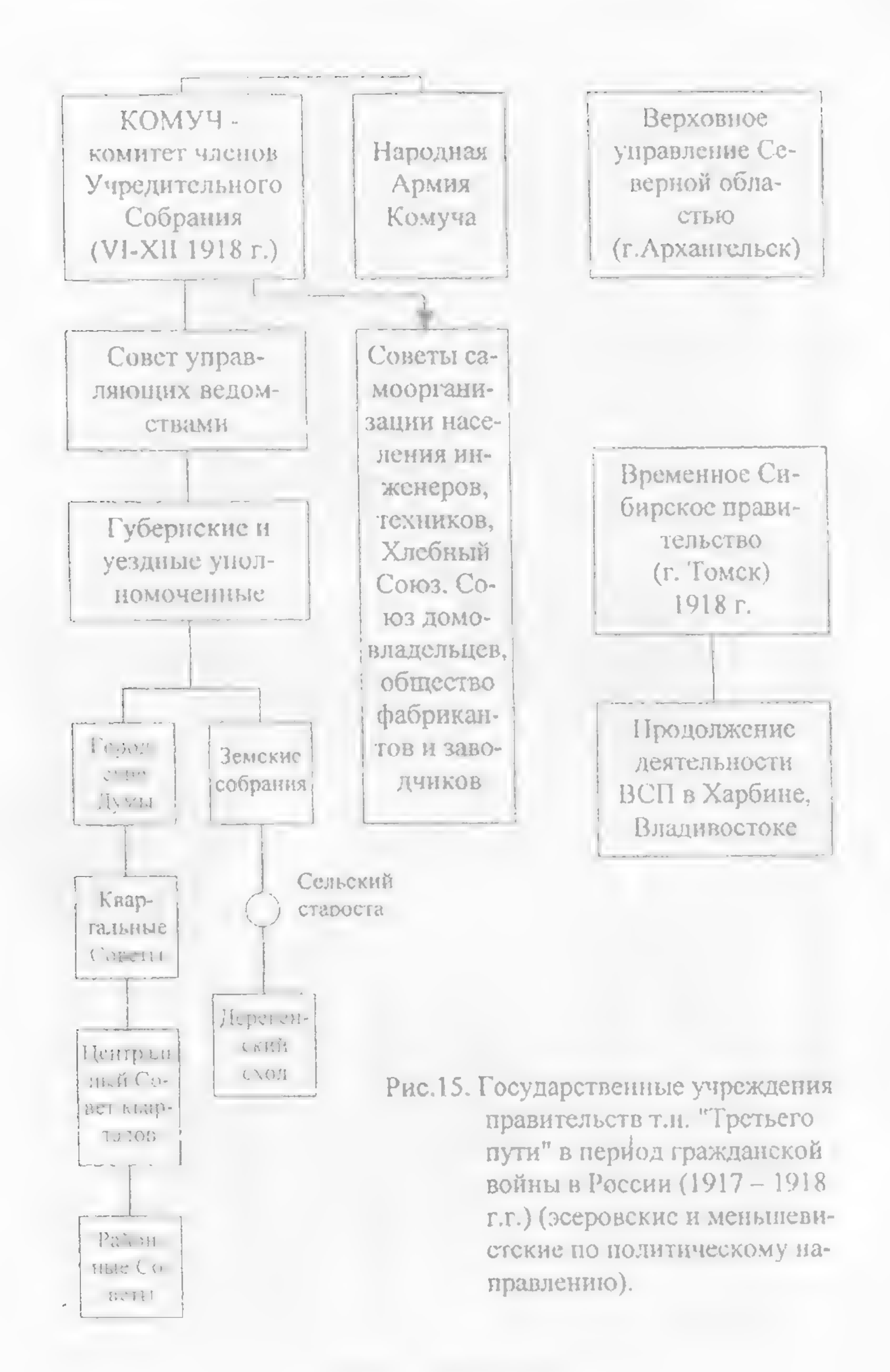


Рис.15. Государственные учреждения правительств т.н. "Третьего пути" в период гражданской войны в России (1917 – 1918 г.г.) (эсеровские и меньшевистские по политическому направлению).

ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СССР

ИИ СОВЕТА СОЮ

ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТУ И СВЯЗИ

ПО ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ

МАНДАТНАЯ

ПРЕЗИДИУМ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

ВЕРХОВНЫЙ СУД СССР

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР СССР

КОМИ ИИ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ

ПО ТОРГОВЛЕ И БЫТОВОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ

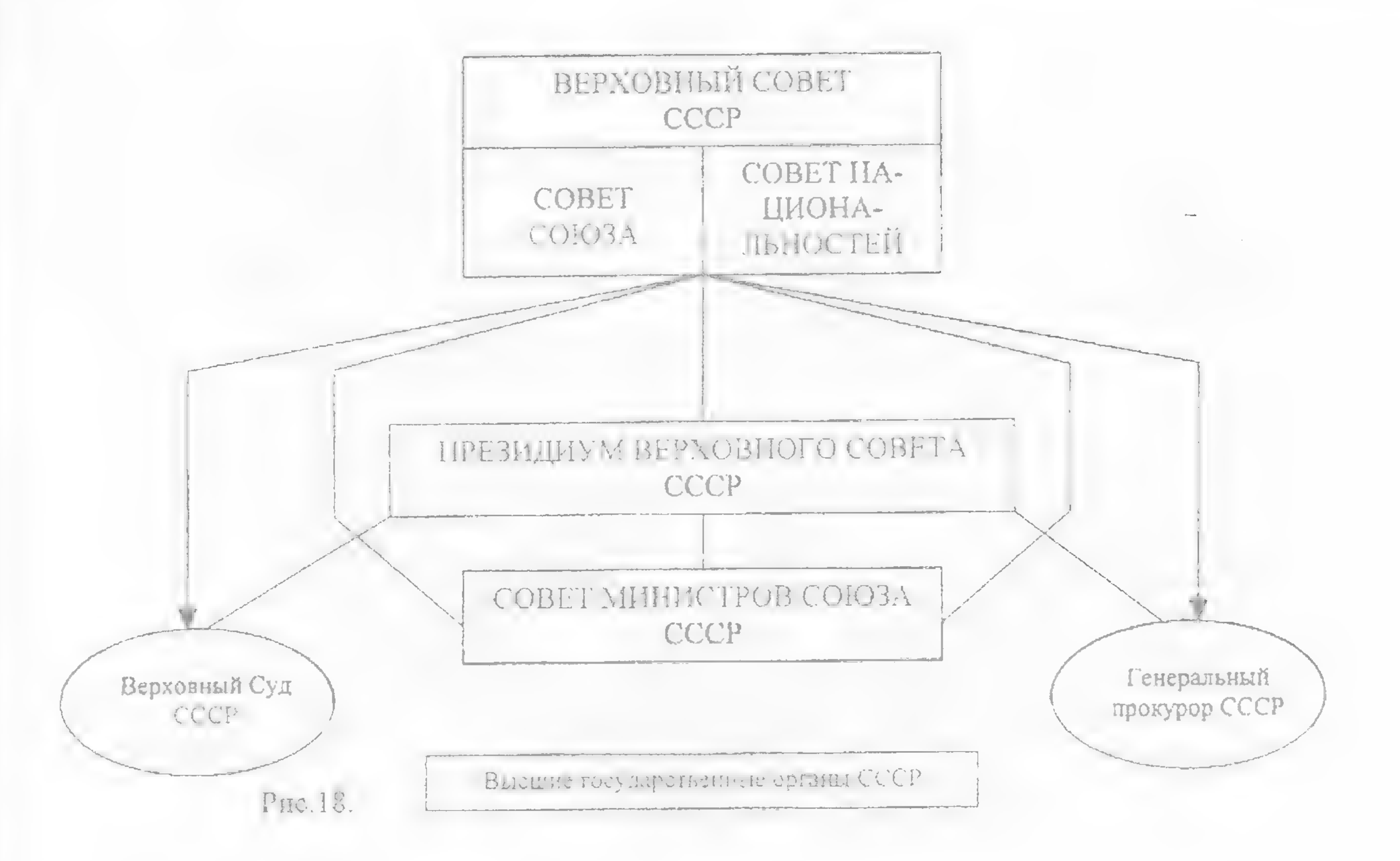
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРЕДПОЛОЖЕНИЙ

ПО ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ

МАНДАТНАЯ

СОВЕТ МИНИСТРОВ СОЮЗА ССР

НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО СССР


ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ СССР
СОВЕТ СОЮЗА
СОВЕТ НА-ЦИОНА-ЛЬНОСТЕЙ
ПРЕЗИДИУМ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР
СОВЕТ МИНИСТРОВ СОЮЗА СССР
Верховный Суд СССР
Генеральный прокурор СССР
Высшие государственные органы СССР
Рис.18.

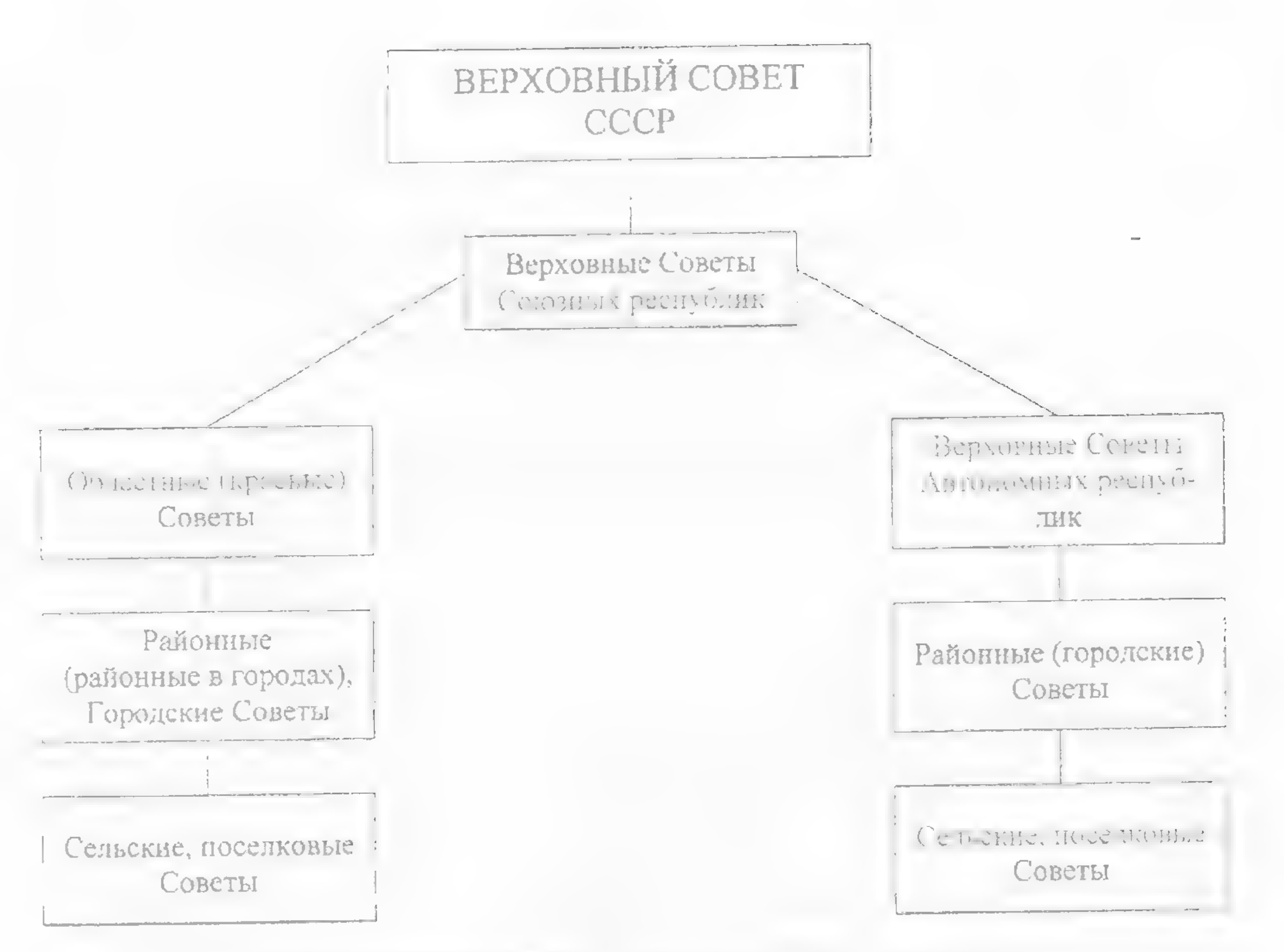


Рис.19. Основные звенья Советов депутатов трудящихся.



Рис.20. Высшие органы власти и управления РФ после 1991 года.

Чиновные ранги и титулы к 1917 г.
(на основе Табели о рангах, введенной Петром I)

Дворянство по службе	Класс	Гражданские чины	Военные чины	Военно-морские чины	Придворные чины	Титулование
Потомственное дворянство	I	Канцлер, действительный тайный советник 1-го класса	Генерал-фельдмаршал	Генерал-адмирал		Ваше высокопревосходительство
	II	Действительный тайный советник	Генералы: от кавалерии, от инфантерии, инженер-генерал, от артиллерии	Адмирал	Обер-камергер, обер-гофмаршал, обер-шталмейстер, обер-егермейстер, обер-гофмейстер, обер-шенк, обер-церемониймейстер, обер-форшнейдер	
	III	Тайный советник	Генерал-лейтенант	Вице-адмирал	Гофмаршал, шталмейстер, егермейстер, гофмейстер	Ваше превосходительство
	IV	Действительный статский советник	Генерал-майор	Контр-адмирал		
Личное дворянство	V	Статский советник	–	–	Церемониймейстер	Ваше высокородие (высокоблагородие)
	VI	Коллежский советник	Полковник	Капитан 1 ранга	–	
	VII	Надворный советник	Подполковник	Капитан 2 ранга	–	
	VIII	Коллежский асессор	Капитан, ротмистр	Старший лейтенант	–	
	IX	Титулярный советник	Штабс-капитан, штабс-ротмистр	Лейтенант	–	Ваше благородие
Почетное гражданство	X	Коллежский секретарь	Поручик	Мичман		
	XI	Корабельный секретарь	–	–	–	
	XII	Губернский секретарь	Подпоручик, корнет	–	–	
	XIII	Провинциальный секретарь	Прапорщик	–	–	
	XIV	Коллежский регистратор	–	–	–	

СОДЕРЖАНИЕ

25р

Учебно-методическое издание

Леонид Георгиевич Орлов

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В ИСТОРИИ РОССИИ (X-XX ВВ.)

Лицензия ИД № 04488 от 12.04.2001.

Подписано в печать 21.05.2002. Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 6. Уч.-изд. л. 6,02. Тираж 300. Заказ №387. Цена договорная.
Отпечатано в ИПК ВСГАКИ, 670031, г.Улан-Удэ, ул.Терешковой, 1.

25р